Parallelsessie Informatie en Ontmoeting, 22 september 2022
Omgevingswet, onderdeel rolverdeling gemeenteraad en college
Samenvattend verslag

Aanwezigen

Voorzitter:	de heer N. van Santen
Griffie:	mevrouw E. van Bekhoven
Fracties:	Stadsbelang-Democraten Gorinchem-CDA-PvdA-SGP/ChristenUnie - VVD-D66-SP-Gorcum Actief
Portefeuillehouder:	de heer M. de Boer
Ambtelijk:	mevrouw M. Copier van Hekkelman Advocaten, de heren P. van der Werff, A. Rietveld en M. Snel
Notulen:	notulistenbureau Leeuwenburgh-Vendrig

Opening

De voorzitter opent de vergadering en heet iedereen hartelijk welkom. Hij licht het programma voor deze sessie toe.

Omgevingswet, onderdeel rolverdeling gemeenteraad en college

Tijdens de parallelsessie I&O wordt de Raad geïnformeerd over de rollen die zij en het college kunnen innemen bij het voeren van ruimtelijke procedures onder de Omgevingswet. Specifiek gaat het hierbij om:
1. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het Omgevingsplan dat de Raad kan delegeren aan het college.
2. Het adviesrecht van de Raad, inhoudende dat de zij bij buitenplanse omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit gevallen kan aanwijzen waarbij een (bindend) advies nodig is.
3. De mogelijkheid van de Raad om participatie verplicht te stellen bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
Een informatieve en interactieve presentatie, met stellingen en vragen. De presentatie bevat nog geen bestuurlijke keuzes. In een later stadium worden hiervoor concrete voorstellen aan de Raad en het college ter besluitvorming voorgelegd. Merel Copier van Hekkelman Advocaten geeft de presentatie en begeleidt inhoudelijke discussies.

Mevrouw Copier geeft een presentatie (beschikbaar op iBabs). De wetgever ziet in het kader van de Omgevingswet een iets andere rol voor de gemeenteraad. Pas begin november wordt duidelijk of de Omgevingswet daadwerkelijk op 1 januari 2023 in werking treedt. Dat komt doordat het digitale stelsel nog niet gereed is en het heeft ook te maken met een integriteitskwestie.
Zij gaat met name in op de instrumenten waarbij de gemeenteraad een belangrijke rol krijgt toebedeeld. Dat betreft het omgevingsplan en de omgevingsplan activiteitvergunning. Alle bestemmingsplannen in de gemeente worden straks vervangen door één omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft betrekking op de fysieke leefomgeving, dat is breder dan een bestemmingsplan. Tijdens een overgangsfase is er sprake van een tijdelijk omgevingsplan. Bij afwijking van het omgevingsplan is het college bevoegd. De verklaring van geen bedenkingen verdwijnt. Er komt een bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. De raad kan zelf categorieën van gevallen aanwijzen waarin hij als verplicht adviseur optreedt.

De heer Tekir informeert naar wat bedoeld wordt met bindend adviesrecht. Dat lijkt innerlijk tegenstrijdig.

Mevrouw Copier bevestigt dit. In de wet staat dat de raad een advies mag geven maar het college is wel verplicht om het advies op te volgen.
De heer Tekir merkt op dat het wel verwarrend is. Het lijkt beter om te regelen dat de raad een besluit neemt dat de bevoegdheid van het college overruled.
Mevrouw Copier zegt het hiermee eens te zijn. Dit is meestal de reactie op deze toelichting. Het is een verklaring van geen bedenkingen maar dan in een andere vorm.
De heer Tekir vraag of dit landelijk is geregeld en informeert of de gemeente hier ook zelf aspecten aan kan toevoegen.
Mevrouw Copier zegt dat de raad hier zelf invulling aan kan geven.

Mevrouw Copier vervolgt haar presentatie.
De systematiek is in feite omgedraaid en dat maakt het ingewikkelder. De raad moet zichzelf als bindend adviseur aanwijzen; anders hoeft de raad niet gehoord te worden als het college overgaat tot vergunningverlening. Het opstellen van de lijst van zaken waarvoor de raad adviseur wil zijn is heel bewerkelijk. Daar gaat mevrouw Copier dan ook vanavond nadrukkelijk op in aan de hand van een aantal stellingen.

De heer Van Houwelingen vraagt hoe de lijst up to date gehouden kan worden.
Mevrouw Copier zegt dat dit aan de raad is; de lijst kan in feite elke dag gewijzigd worden op initiatief van de raad.

De heer Houtepen vraagt zich af hoe het geregeld is met de bevoegdheid van het college. Een reden om niet als bindend adviseur op te treden kan zijn dat er al duidelijke kaders zijn vastgesteld. Hoe kan de raad dan controleren dat er binnen de kaders gewerkt wordt.
Mevrouw Copier merkt op dat het college het beleid van de gemeenteraad in acht moet nemen. Overigens is er nu al een lijst van zaken waarbij de raad geen vvgb hoeft af te geven.

De heer Ploeg vraagt hoe de raad de categorieën moet zien van gevallen waarin hij als verplicht adviseur optreedt.
Mevrouw Copier antwoordt dat dit aan de raad is; er zijn geen regels voor gegeven. Als voorbeeld noemt zij types ruimtelijke ontwikkeling. Er zijn wel gemeenteraden die al een lijst hebben opgesteld. Veel gemeenteraden doen ongeveer hetzelfde en dan op basis van de vvgb-lijst en kruimelgevallen.

Mevrouw Copier vervolgt haar presentatie. Bij het omgevingsplan verandert er niet veel in de bevoegdheden. De raad stelt nu bestemmingsplannen vast en kan bevoegdheden delegeren aan het college op basis van de Omgevingswet.
Met betrekking tot de omgevingsplanactiviteitvergunning (OPA) licht zij toe dat er binnenplanse en buitenplanse OPA’s zijn. Het bindend adviesrecht gaat alleen over buitenplanse OPA’s.
Ook voor participatie is dit onderscheid relevant. De gemeenteraad kan participatie voor buitenplanse OPA’s verplicht stellen.
De hoofdregel is dat de reguliere procedure 8 weken plus eventueel 6 weken duurt. Het college kan ook bepalen dat een uitgebreide procedure (6 maanden en eventueel 6 weken) van toepassing is. Colleges zijn geneigd dit te doen in gevallen waarbij een bindend advies van de raad nodig is.

De heer Tekir merkt op dat zes maanden een forse vertraging is. Kan niet pragmatischer invulling gegeven worden aan de regie op planvorming in plaats van aan te geven in welke gevallen de raad wel of niet aan bindend advies gevraagd moet worden.
Mevrouw Copier denkt dat er wel een pragmatische invulling aan gegeven kan worden, bijvoorbeeld dat de raad zich voor grote ontwikkelingen als bindend adviseur aanwijst en voor de andere gevallen niet. Zij kent een gemeente met een korte lijst voor het adviesrecht die dit na een jaar wil monitoren. Dat kan een pragmatische manier zijn. Het komt uiteindelijk ook aan op de vertrouwensrelatie tussen college en raad en de kwaliteit van het raadsbeleid.

De heer Tekir bedankt voor de suggesties en roept het college op hier ook over na te denken en de raad te informeren over mogelijke opties.

Wethouder De Boer merkt op dat dit inderdaad een dilemma is. Tegelijkertijd zijn er wel ontwikkelingen in de stad waar de gemeente zelf initiatiefnemer van planvorming is. Dat kan ook een beleidskader vormen. De suggestie om na een jaar te monitoren is ook een goede gedachte.

De heer Van Houwelingen merkt op dat als de termijn verlopen is, de vergunning van rechtswege verleend wordt. Hij vraagt of dat zo blijft.
Mevrouw Copier antwoordt dat dit verandert. Voor elke ontwikkeling is de reguliere procedure aan de orde en de vergunning van rechtswege wordt afgeschaft. Overigens hoeft de uitgebreide procedure niet standaard 6 maanden te duren.

De heer Kuijten informeert naar de consequenties voor het proces als de uitgebreide procedure gehanteerd wordt.
Mevrouw Copier zegt dat er van rechtswege dan niets meer gebeurt. Het is wel mogelijk de gemeente in gebreke te stellen en een procedure te beginnen bij de bestuursrechter.

De voorzitter schorst de vergadering voor een korte pauze.

De voorzitter heropent de vergadering.

Mevrouw Copier heeft enkele stellingen voorbereid die zij achtereenvolgens voorlegt aan de aanwezigen.

Stelling 1: De raad stelt de kaders vast en het college voert uit.
De heer Houtepen meent dat dit in de basis volgens het boekje is. In het kader van de Omgevingswet lijkt het een goed uitgangspunt. Anderzijds kunnen er ook onderwerpen zijn waar de raad over wil meedenken.
De heer Kuijten zegt dat dit correct is als de kaders in beton gegoten zijn. Als de kaders bij te stellen zijn, dan gaat het over andere casuïstiek.
Mevrouw Copier stelt vast dat de aanwezigen het eens zijn met de stelling.

Stelling 2: De kaders van de raad moeten op detailniveau zijn uitgewerkt.
De heer Houtepen denkt dat dit een slecht plan is. De raad moet zich niet met stoeptegels bezig houden. Er moet ook ruimte zijn voor de uitvoering. Een kader moet wel specifiek genoeg zijn maar niet dichtgetimmerd.
Mevrouw De Groot zegt dat als het op detailniveau is geregeld de kans groot is dat iets niet voldoet aan de kaders.
De heer Kuijten is het hiermee eens.
De heer Houtepen denkt dat het dan gewoon leidt tot een afwijzing.
Mevrouw De Groot denkt dat het wel problemen zal opleveren.
Mevrouw Copier licht toe dat de raad kaders vaststelt in beleid en dat het college moet uitvoeren. Als de raad zich niet als bindend adviseur heeft aangewezen kan het college de zaak afwijzen. Ook kan geregeld worden dat er bindend advies gevraagd moet worden tenzij er sprake is van urgentie. Zij zou dat overigens afraden want het is onduidelijk. Het is belangrijk dat er een lijst komt. Zij noemt het voorbeeld van een maatschappelijk probleem dat als reden genoemd kan worden om geen bindend advies te vragen.
De heer Houtepen zegt dat urgentie wel lastig is en vraagt om een goed voorbeeld.
Mevrouw Copier noemt als voorbeeld een opvanglocatie voor vluchtelingen uit Oekraine.
De heer Ploeg vraagt of het niet onvermijdelijk is om kaders op detailniveau uit te werken.
Mevrouw Copier noemt het onderscheid tussen kaders en het gemeentelijk beleid en de lijst voor bindende adviezen. Gemeentelijk beleid moet duidelijk zijn en het college kan er invulling aan geven. De lijst voor bindend adviesrecht moet duidelijk maken of de raad wel of niet om bindend advies gevraagd moet worden.

Voorbeelden voor bindend adviesrecht:

Woonvormen, binnen/buiten de bebouwde kom, aantal, beleid?
De heer Houtepen kan zich voorstellen dat vanaf een bepaalde omvang de raad hier over mee wil denken. Daar zou een grens voor kunnen worden aangegeven. Het is wel goed om het college kaders mee te geven, bijvoorbeeld dat aandacht besteed wordt aan starters.
De heer Ploeg merkt op dat het wel uitmaakt om welke locatie het gaat; hij heeft geen idee hoe dit aangegeven kan worden.
De heer Kuijten voegt een nuance toe. Er is een woonvisie, duurzaam beleid, voorschriften omtrent bouwen, quotering. Voor alles wat afwijkt van de kaders zou een bindend advies gevraagd moeten worden.
Mevrouw De Groot voegt toe dat het college zelf ook kan inschatten binnen de kaders of bepaalde woonvormen op een bepaalde locatie kunnen komen.
De heer Van der Lee zegt het hiermee eens te zijn. Hij hoopt dat er geen wrijving ontstaat tussen college en raad over dit soort zaken. Een goede samenwerking is belangrijk.
De heer Ploeg verwijst naar het staand beleid en de ambities die in beleid zijn vastgelegd. Zijn alle randvoorwaarden dan ook vastgelegd in het vastgestelde beleid?
De heer Kuijten zegt als randvoorwaarden niet passen binnen de kaders het college het beleid kan aanpassen. Als de woonvisie niet past bij de Omgevingswet dan moet daar iets aan gedaan worden.
De heer Ploeg zegt benieuwd te zijn naar hoe het in andere gemeenten werkt. Hij kan zich voorstellen dat het huidige beleid als uitgangspunt gehanteerd wordt als dat concreet genoeg is.
Mevrouw Copier zegt dat er in de praktijk al vaak discussie is over de vraag of een vvgb nodig is. Het zoeken van de grenzen tussen wel of geen bindend advies en beleid lijkt verstandig. Het moet wel concreet vertaald worden in een werkbare lijst die voor iedereen duidelijk is. Sec verwijzen naar beleid lijkt niet verstandig.
Wethouder De Boer noemt de bestemmingsplannen die straks het omgevingsplan gaan vormen waarbinnen zaken wel en niet mogelijk zijn.
De heer Houtepen merkt op dat het wijzigen van het omgevingsplan ook gedelegeerd kan worden.
Wethouder De Boer noemt in dit kader het beleid inzake het kernwinkelgebied en functieverandering van retail naar wonen. Dit soort zaken zou gedelegeerd kunnen worden aan het college.
De heer Ploeg vraagt of het mogelijk is dat rijtjeshuizen vervangen worden door een hoge flat zonder het omgevingsplan aan te passen.
Wethouder De Boer zegt dat dit alleen kan als het bestemmingsplan daar ruimte voor biedt.

Mevrouw Copier stelt vast dat het gebied, de omvang van de ontwikkeling en het beleid relevant geacht worden.

Transformatie, bijvoorbeeld:
Tijdelijke opvang van vluchtelingen binnen bestaande bebouwing
Transformeren bestaande bebouwing op een bedrijventerrein
De heer Ploeg denkt dat het belangrijk is dat er ook snelheid geboden is; geen lange procedure dus.
De heer Van Veen zegt dat het wel een heikel punt is en dat hier wel een bindend advies nodig is.
De heer Houtepen merkt op dat de transformatie slechts een stap in het proces is. De functiewijziging kan ook een beperkte impact hebben op de omgeving.
Mevrouw De Groot zegt dat de transformatie op zich geen invloed heeft op het omgevingsplan.
Mevrouw Copier licht toe dat het wel de bedoeling is om iets toe te staan wat eerder niet toegestaan werd.

De heer Kuijten zegt dat de kruimelgevallen een goed instrument is. Hij zou dat willen behouden. Het voorbeeld inzake de vluchtelingen geeft wel een ander beeld. Daarvoor zou de raad een bindend advies moeten geven.
De voorzitter stelt vast dat er instemmend geknikt wordt.

Uitbreiding, (niet-)agrarische bedrijven, buitengebied
Wil de gemeenteraad hier advies over geven?
Mevrouw De Groot merkt op dat dit afhankelijk is van de omvang en doelen van het bedrijf.
De heer Houtepen meent dat ook de categorie belangrijk is.
Mevrouw Copier stelt vast dat omvang en type bedrijf relevant geacht worden.
Zij meent dat de raad zich kan beraden over wat er op de lijst komt te staan en vraagt of het de bedoeling is dat de situatie heel anders wordt of dat de raad beleidsneutraal wil overgaan.
De heer Houtepen zou hier graag over geadviseerd worden door mevrouw Copier. Wat zou de juridische nadelige consequentie kunnen zijn.
Mevrouw Copier zegt dat het belangrijkste is dat de lijst heel duidelijk is. De bedoeling van het nieuwe systeem is dat procedures sneller gaan en dat de raad zelf nadenkt over gevallen waarin de raad zelf een advies wil geven. Zij kan zich voorstellen dat men kiest voor beleidsneutraal overgaan en na een jaar monitoren.
De heer Kuijten zou snel willen beginnen met een scan van de lijst op basis van de vvgb's en na een jaar evalueren.
De heer Houtepen vindt het wel een goed voorstel maar hij kan zich ook voorstellen dat het college wat meer ruimte gegeven wordt.
Wethouder De Boer begrijpt dat de huidige manier van werken wel ruimte geeft aan het college. In november is er een vervolg bespreking over dit onderwerp; dan zou een concept lijst voorgesteld kunnen worden voor beleidsneutraal overgaan. Volgend jaar zou het dan geëvalueerd kunnen worden.
De heer Rietveld licht toe dat ook een was-wordt lijst opgesteld kan worden.

Participatie
Mevrouw Copier gaat in op de participatie bij de buitenplanse OPA's.
Er is niet veel wettelijk geregeld voor participatie. Het zal verplicht worden om participatie toe te passen bij ruimtelijke besluitvorming. Volgens de wetgever is de initiatiefnemer bij een omgevingsvergunning aan zet. Niet is geregeld hoe de participatie moet plaatsvinden. Het moet overigens niet gejuridificeerd worden. De initiatiefnemer moet aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden en wat het resultaat hiervan is.
De raad kan besluiten om participatie te verplichten in bepaalde gevallen.

De heer Houtepen vraagt of er dan ook eisen aan gesteld kunnen worden. Hij zou dat ook willen kunnen toetsen.
Mevrouw Copier merkt op dat de wetgever zegt dat er geen eisen aan gesteld kunnen worden. De gemeente kan wel participatiebeleid opstellen. Overigens kan het zijn dat er geen draagvlak is maar dat de gemeenteraad toch iets doorzet in het algemeen belang. Er kunnen wel kaders meegegeven worden maar geen afvinklijstje.
De heer Houtepen zegt dat participatie dan wel wat ondergeschikt gemaakt wordt.
Mevrouw Copier wijst op het feit dat onderscheid gemaakt moet worden tussen het aanvraagvereiste en de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag. Dit is alleen een aanvraagvereiste. Overigens is participatie niet doorslaggevend. De gemeenteraad maakt uiteindelijk een afweging.
Mevrouw Copier zegt dat de raad participatie verplicht kan stellen om de drempel over te mogen.

Stelling: de raad moet gebruik maken van zijn bevoegdheid om participatie verplicht te stellen bij sommige buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunningen.

De heer Ploeg denkt dat dit niet zoveel uitmaakt zoals participatie nu geschetst is. De participatievoorwaarde betekent eigenlijk niet zoveel. Het is alleen de moeite waard als de participatie van eisen wordt voorzien.
De heer Houtepen vraagt of de raad het bindend advies kan houden puur op basis van participatie. Dan zou je participatie verplicht kunnen stellen.
Mevrouw Copier zegt dat bij het geven van bindend advies er sprake moet zijn van een grond vanuit de fysieke leefomgeving, eventueel gekoppeld aan draagvlak. In de praktijk is het zo dat gemeenten participatiebeleid maken; initiatiefnemers zullen daar altijd wel aan moeten voldoen. Er gaat een bepaald signaal vanuit.
De heer Houtepen geeft aan dat participatie zeer wenselijk is.

Wethouder De Boer zegt dat als er een aanvraag binnenkomt er al contact is geweest met initiatiefnemers. Dan zal er ook al gesproken zijn over participatie.

Mevrouw De Groot vindt participatie wenselijk, maar ze vindt het lastig als er niet naar geluisterd wordt als bijvoorbeeld niemand windmolens wil en de raad hier toch toe besluit.
Mevrouw Copier merkt op dat dit een belangrijk punt is. Waar omwonenden procederen is er in de meeste gevallen iets niet goed gegaan met de participatie. Overigens is verwachtingenmanagement ook erg belangrijk. Er zijn ook gevallen waarbij participatie minder gewenst is, zoals bij windmolens waarvan bijvoorbeeld de provincie al heeft gezegd dat ze er moeten komen.

De voorzitter stelt vast dat er veel informatie aan de orde is geweest. Gesproken is over het adviesrecht en participatie. Op 17 november is een volgende I&O-sessie gepland en wordt een lijst voorgelegd voor het bindend advies en een was-wordt lijst.

Sluiting

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun inbreng en sluit de vergadering.