Parallelsessie Informatie en Ontmoeting, 10 februari 2022
Omgevingswet Delegatie Bevoegdheden raad en college + vaststelling
Samenvattend verslag

Aanwezigen

Voorzitter:	de heer H. van Mourik
Griffie:	de heer S. Vink
Fracties:	Stadsbelang-Democraten Gorinchem-CDA-PvdA-SGP/ChristenUnie - VVD-D66-SP-GroenLinks-Gorcum Actief
Portefeuillehouder:	de heer R. van Doesburg
Ambtelijk:	mevrouw M. van Zanten, de heren P. van der Werff en A. Rietveld
Gasten:	mevrouw M. Copier Hekkelman Advocaten
Notulen:	notulistenbureau Leeuwenburgh-Vendrig

Opening

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

Omgevingswet Delegatie Bevoegdheden raad en college + vaststelling

Tijdens de parallelsessie I&O wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de rollen die de gemeenteraad en het college kunnen innemen bij het voeren van ruimtelijke procedures onder de Omgevingswet (OW). Specifiek gaat het hierbij om:

De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het Omgevingsplan dat de gemeenteraad kan delegeren aan het college.
Het adviesrecht van de gemeenteraad inhoudende dat de zij bij buitenplanse omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit gevallen kan aanwijzen waarbij een (bindend) advies nodig is.
De mogelijkheid van de gemeenteraad om participatie verplicht te stellen bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Mevrouw Copier verzorgt een presentatie. Zij is werkzaam bij Hekkelman Advocaten en houdt zich bezig met het Omgevingsrecht. Zij zal specifiek de veranderingen die relevant zijn voor de raad en de rolverdeling tussen raad en college duiden. De raad heeft voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet een aantal besluiten te nemen. Eén van deze besluiten ziet op de rol van de raad bij het verlenen van een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet. Aan de hand van een aantal stellingen wordt beproefd hoe de raad hierover denkt en hoe de eigen rol wordt gezien als deze wet er straks is. In vervolgsessies zal een concrete uitwerking plaatsvinden op basis waarvan besluitvorming volgt.
De inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld omdat het digitale systeem nog niet zo werkt dat het verantwoord is om de wet in werking te laten treden. Zij wijst in dit kader op ontwikkelingen op het gebied van woningbouw en klimaatuitdagingen. Het wordt nu 1 oktober a.s. of 1 januari 2023. Onderdeel van de voorbereidingen die de gemeente treft is de rol van de raad bij het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen die niet passen in het bestemmingsplan. Zij verduidelijkt dat de raad de bevoegdheid heeft om een bestemmingsplan vast te stellen. Als zich een plan voordoet dat niet in de bestemming past, kan de raad het bestemmingsplan wijzigen of het college kan een vergunning verlenen om af te wijken van het bestemmingsplan. Op dit moment is het bij grote afwijkingen aan het college om aan de raad een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) te vragen. Het college moet aan de hand hiervan een besluit nemen. Dit systeem verandert onder de Omgevingswet en daarom is het noodzakelijk dat de raad voorafgaand aan de

inwerkingtreding hierover geïnformeerd wordt en tot besluitvorming komt. Het bestemmingsplan wordt vervangen door het omgevingsplan. Nu zijn er tig bestemmingsplannen en wijzigingsplannen, dit wordt straks één en hetzelfde omgevingsplan. Voor de raad is relevant dat dit een breder bereik heeft dan het bestemmingsplan nu. Nu staat in het bestemmingsplan onder welke voorwaarden er gebouwd mag worden en waarvoor grond gebruikt mag worden. Straks moeten er veel meer thema's in het omgevingsplan landen. De raad moet zich de komende jaren veel meer dan nu bezig houden met de bredere context van de fysieke leefomgeving en beslissingen nemen op het gebied van de bescherming van het milieu.
Het omgevingsplan van rechtswege komt vanuit het Rijk en vervolgens heeft de raad een periode van tien jaar om dit om te zetten naar een nieuw omgevingsplan. Als een ontwikkeling straks niet in het omgevingsplan past, kan de raad het omgevingsplan wijzigen of het college kan een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken. Bij grote afwijkingen geldt niet meer het uitgangspunt dat de raad een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven voordat het college een vergunning kan verlenen. Het uitgangspunt dat de raad vooraf wordt gehoord komt te vervallen. De huidige situatie is dat de gemeente een lijst heeft van situaties waarin geen verklaring van geen bedenkingen nodig is. Hiervoor in de plaats komt het bindend adviesrecht van de raad. Als de raad gehoord wil worden voordat het college een vergunning verleent bij buitenplanse omgevingsactiviteiten kan de raad zichzelf aanwijzen als bindend adviseur. De raad moet hiervoor zelf categorieën aanwijzen. De uitkomst van het advies dat de raad uitbrengt is bindend.
Er kunnen verschillende redenen zijn om iets wel of niet voor bindend advies aan te wijzen. Snelheid kan een reden zijn om dit niet te doen of omdat de raad duidelijk kaderstellend beleid heeft gemaakt waaraan het college zich te houden heeft. Een reden om het wel te doen is dat de raad gelet op zijn mening vindt dat het nodig is om eerst advies te geven over een specifieke ontwikkeling.

De voorzitter biedt gelegenheid om vragen te stellen.

De heer Hassouna geeft aan dat de raad een aantal maanden geleden een vvgb heeft afgegeven voor een project met tiny houses. De raad moet vooraf categorieën aanwijzen waarin hij als bindend adviseur wil optreden. Hij informeert hoe dergelijke categorieën geformuleerd worden.

Mevrouw Copier antwoordt dat dergelijke lijsten vaak zijn opgedeeld in typen ruimtelijke ontwikkelingen. Bij Wonen zou bijvoorbeeld aangegeven kunnen worden dat bij een woningbouwplan boven de 25 woningen een bindend advies afgegeven wordt. Dit kan ook voor het buitengebied, detailhandel, horeca. Tiny houses zou een categorie kunnen zijn.

De heer Houtepen begrijpt dat de lijst van categorieën gereed moet zijn als de Omgevingswet ingaat en vraagt of deze tussentijds gewijzigd kan worden en met welke frequentie.

Mevrouw Copier antwoordt dat het niet verplicht is om dit besluit te nemen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als de raad dit niet doet dan heeft dat tot gevolg dat de raad niet gehoord hoeft te worden voorafgaand aan vergunningverlening. De meeste raden kiezen ervoor om dit toch te regelen. Een wijziging kan op ieder moment aangebracht worden.

De voorzitter verzoekt mevrouw Copier om te vervolgen met de stellingen.

Mevrouw Copier heeft enkele stellingen voorbereid met de uitnodiging om aan te geven hoe hierover gedacht wordt zodat dit meegenomen kan worden bij het voorbereiden van de besluiten.

Stelling 1: De raad stelt de kaders vast en het college voert uit

De heer Houtepen denkt dat dit in de kern juist is maar wel met de toevoeging dat nadat het college heeft uitgevoerd de raad vervolgens controleert wat het college heeft gedaan.

Mevrouw Hamann geeft in de chat aan dat zij het eens is met de stelling.

De heer Schefferlie is van mening dat het college dit sensitief moet doen. Daar waar de uitvoering onder spanning staat in relatie tot de kaders moet het college aanvoelen wanneer de raad proactief betrokken moet worden.

Mevrouw Copier hoort dat het relevant is wat de kaders zijn die de raad heeft vastgesteld, de vraag is of het college dit uitvoert waarbij het de taak van de raad is om dit te controleren. Zij informeert of het feit dat de raad duidelijke kaders heeft gesteld een reden zou kunnen zijn om van bindend advies af te zien.

De heer Kuijten denkt dat wanneer de raad kaders heeft vastgesteld en daar niet van afgeweken wordt hij geen reden ziet om een bindend advies uit te brengen. Als er van de door de raad vastgesteld kaders afgeweken wordt zou hij graag een bindend advies voor willen leggen.

De heer Schefferlie is van mening dat er altijd vast wordt gesteld en het hangt af van het feit of er binnen de kaders veel ruimte is gelaten en dat zaken toegespitst zijn. Het kan ook onderdeel zijn van de kaders over welke onderwerpen de raad het adviesrecht wil hebben.

Mevrouw Copier begrijpt dat dit eigenlijk afhangt van de wijze waarop de kaders geformuleerd zijn. Sommige kaders zijn wat vager. Als er in kaders al zodanig concrete keuzes gemaakt worden, hoeft geen advies over gegeven te worden. Sommige gemeenten nemen nu op dat er geen vvgb afgegeven hoeft te worden als het plan past binnen het ruimtelijk beleid. Dit leidt in de praktijk vaak tot discussies.

De heer Houtepen vraagt hoe de eventuele participatie op zo’n onderwerp in dit plaatje past. Als de raad duidelijke kaders stelt hoeft hij daar niet perse over geraadpleegd te worden, maar de vraag is of dan nog wel het gesprek gevoerd kan worden over de participatie.

Mevrouw Copier antwoordt dat dit juridisch niet veel uitmaakt. Bij de vergunning moet initiatiefnemer aangeven of er aan participatie gedaan is en wat daarvan de uitkomsten zijn. Dat staat los van de vraag of de raad wel of geen bindend advies afgeeft. Zij kan zich voorstellen dat op het moment dat de raad bindend advies afgeeft deze ook iets wil vinden in een concreet geval over de manier waarop de participatie heeft plaatsgevonden. Als de raad geen bindend advies afgeeft, wordt er ook geen advies afgegeven over de vergunning, maar zijn raadsleden wel op de hoogte van wezenlijke ontwikkelingen in de gemeente.

De heer Koolhoven kan zich voorstellen dat wanneer de omstandigheden veranderen de wens ontstaat om de kaders te wijzigen en dat de raad in plaats daarvan een bindend advies wil afgeven. Hij informeert naar het verschil.

Mevrouw Copier antwoordt dat het verschil hem met name zit in wat de initiatiefnemer wil. Als deze een vergunning aanvraagt zal het college daar een beslissing over moeten nemen. In het kader van vooroverleg wordt wel vaak aangegeven of er een bestemmingsplanprocedure of een omgevingsvergunningprocedure wordt gevolgd. Zij verwacht dat in de eerste jaren nadat de wet in werking is getreden het moeilijk gevonden zal worden om het omgevingsplan te wijzigen omdat er ontzettend veel gedoe is met de digitale systemen en dit gemeenten op dit moment eigenlijk onmogelijk wordt gemaakt. In de eerste jaren zal veel gebruik gemaakt worden van de omgevingsvergunningaanvraag waarbij het college het bevoegd gezag is. Het verschil tussen het vaststellen van kaders en het al dan niet afgeven van bindend advies, de kaders zijn de door de raad vastgestelde beleidsdocumenten. Het college kan alleen maar vergunningen verlenen die binnen dit

kader passen. Bindend advies heeft niet betrekking op een kader, maar op een concrete ontwikkeling in de gemeente. Dit leent zich voor herhaalde toepassing.

De heer Roeland vraagt in hoeverre de participatie gaat plaatsvinden en hoe zwaar dit weegt in een dergelijk traject.

Mevrouw Copier antwoordt dat de Omgevingsvisie een vorm is van kaders stellen door de raad. De raad legt hierin het gemeentelijk beleid vast dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Hierbij is een participatieverplichting vanuit de wet, maar het is eigenlijk aan de gemeente om dat zelf in te vullen. De manier waarop wordt aan de afzonderlijke gemeenten gelaten. Dit kan ver gaan, maar dit hoeft niet. Bij concrete ontwikkelingen hangt het ook af van de initiatiefnemer, de buurt, of andere factoren. Juridisch gezien is er niets geregeld over de manier waarop de participatie moet plaatsvinden.

Stelling 2: De kaders van de raad moeten op detailniveau zijn uitgewerkt

Mevrouw Hamann geeft aan in de chat dat dit op hoofdlijnen dient te zijn.

De heer Schefferlie sluit zich hierbij aan.

De heer Houtepen denkt dat dit juist een uitdaging wordt bij het samenstellen van de lijst. De raad moet zich zeker niet met iedere vierkante meter gaan bemoeien, maar hij kan zich goed voorstellen dat om het recht op bindend advies op te geven vertrouwende op de kaders die zijn gesteld daar wel een bepaald detailniveau en concreetheid in dient te zitten. Raad en college moeten hierin een balans zoeken. Hoofdlijnen, maar wel een bepaalde mate van detail omdat de raad zich daar anders toch met bindend advies over wil uitlaten.

De heer Ploeg sluit zich hier grotendeels bij aan. Insteek van de Omgevingswet is om regeldruk te verminderen. Als de raad alles op detailniveau uitwerkt zorgt dat voor een averechts effect. Hij onderschrijft het zoeken naar balans, want als alles op hoofdlijnen wordt uitgewerkt is de raad lang bezig om afwegingen te maken wat wel en niet passend is en bindend advies afgeven. Per onderwerp zal een verschil ontstaan in wat de raad belangrijk vindt.

Mevrouw Copier heeft met deze stelling een tegenstelling willen aanhalen. De situatie waarin de raad beleid op hoofdlijnen maakt enerzijds in welk geval de raad zichzelf hoogstwaarschijnlijk veel als bindend adviseur zal aanwijzen en gedetailleerd beleid waarin de raad waarschijnlijk het bindend advies achterwege zal laten. Op het moment dat de kaders vaag zijn heeft de raad ongeveer aangegeven wat de bedoeling is, maar wil de raad in een concreet geval zien hoe het beleid uitpakt, terwijl op het moment dat het wat gedetailleerder uitgewerkt is dit ertoe kan leiden dat de raad zichzelf minder vaak als bindend adviseur aanwijst. Eén van de doelen van de Omgevingswet is dat het omgevingsrecht gebundeld wordt in één wet en dat het eenvoudiger wordt om ruimtelijke ontwikkelingen te vergunnen. Dit gaat ook sneller. Als je op detailniveau kaders hebt gemaakt en op concreet niveau geen advies hoeft af te geven zou dat tot snellere besluitvorming kunnen leiden.

Stelling 3: Het bindend adviesrecht van de raad moet wijken als sprake is van een urgent project

De heer Roeland vraagt wat hij zich hierbij moet voorstellen. Als het een urgent project is dat grote gevolgen kan hebben zal er zeker een bindend advies moeten komen.

Mevrouw Copier verduidelijkt dat hierbij gedacht kan worden aan een woningbouwontwikkeling. Gezien de woningnood is het belangrijk dat er in korte tijd veel woningen bij komen. Dit snel kunnen realiseren zou een reden kunnen zijn om bindend

advies achterwege te laten. Het is ook denkbaar bij ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie.

Mevrouw Hamann geeft in de chat aan dat bij urgentie de raad bijeengeroepen kan worden.

De heer Koolhoven ziet de verklaring van geen bedenkingen als een extra democratische legitimering en zo ziet hij deze vervanging ook. Juist bij urgente zaken kan een extra democratische legitimering gewenst zijn. Als iets urgent is, kan de raad ook urgent bij elkaar komen.

De heer Kuijten trekt de mate van urgentie altijd in twijfel. Als er werkelijk sprake is van urgentie kan de raad altijd bijeen geroepen worden of met een raadsinformatiebrief geïnformeerd worden met een reactietijd van een aantal dagen. Urgentie mag geen argument zijn om bindend advies achterwege te laten.

Mevrouw Copier concludeert dat een aantal raadsleden van mening is dat urgentie geen rol mag spelen bij de vraag of er sprake moet zijn van bindend adviesrecht of niet. Of er beleid is en hoe gedetailleerd dat beleid is kan wel een rol spelen. Zij maakt dit concreet met een voorbeeld. Zij vraagt of er wel of geen bindend advies noodzakelijk is bij het transformeren van bestaand vastgoed naar woningen binnen de bestaande bebouwde kom waarbij het gaat om meer dan 25 woningen.

De heer Kuijten geeft in de chat aan dat hij het oneens is omdat het om te veel woningen gaat.

De heer Ploeg wil wel een bindend advies in dit geval.

De heer Koolhoven, mevrouw Hamann, de heer Van Houwelingen, de heer Roeland en de heer Hassouna sluiten zich hierbij aan.

De heer Houtepen zegt dat dit afhankelijk is van de vooraf gestelde kaders.

Mevrouw Copier concludeert dat het duidelijk is voor haar; wel bindend advies. Zij vervolgt met een volgend voorbeeld. Een projectontwikkelaar wil een gebied met een oppervlakte van 4.500m² gedurende 25 jaar gebruiken voor een zonnepark.

De voorzitter constateert dat unaniem wordt gekozen voor wel bindend advies bij dit voorbeeld.

Mevrouw Copier gaat nog even kort in op participatie. De Omgevingswet heeft participatie als één van de belangrijkste pijlers. Het onderwerp wordt gejuridiseerd. De raad moet voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet weten dat hij participatie in sommige gevallen verplicht kan stellen. De eisen die worden gesteld zien niet zo zeer op de inhoud, maar de wet vergt wel dat er participatie heeft plaatsgevonden. In elk geval dat het bevoegd gezag beschrijft of er participatie heeft plaatsgevonden en wat daarvan de uitkomsten zijn. Bij buitenplanse ontwikkelingen wordt dit bij de initiatiefnemer gelegd en is verplicht om in de aanvraag aan te geven of er participatie heeft plaatsgevonden en wat daarvan de uitkomsten zijn. Ook in het geval er niet aan participatie wordt gedaan wordt aan de aanvraagvereisten voldaan en daarom heeft de wetgever aangegeven dat het voor de raad mogelijk moet zijn om participatie bij de aanvraag te verplichten. Als de raad daar gebruik van wil maken dan kan daartoe besloten worden.

De heer Ploeg begrijpt dat de participatie door de initiatiefnemer wordt uitgevoerd en informeert of dit niet een vorm van belangenverstrengeling is. Bijvoorbeeld in het geval er slechts drie mensen worden gevraagd heeft er in feite participatie plaatsgevonden.

Mevrouw Copier antwoordt dat een initiatiefnemer plannen aan de buurt moet voorleggen. Het is de verantwoordelijkheid van het college om te beoordelen hoe de participatie heeft plaatsgevonden en of hetgeen de initiatiefnemer op dat punt naar voren brengt op een goede manier tot stand is gekomen.

De voorzitter bedankt mevrouw Copier voor de uitleg en uitgebreide beantwoording. Op 10 maart wordt dit onderwerp vervolgd.

Sluiting

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