pro facto

Notitie

Scenario's adviesbevoegdheid

Groningen, maart 2019

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

1

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting 2021) wordt een nieuw stelsel voor het omgevingsrecht ingericht. Een van de belangrijkste wijzigingen is de overgang van bestemmingsplannen (voor gebiedsdelen van gemeenten) naar zogenoemde omgevingsplannen (voor de gemeente als geheel). De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.

De Omgevingswet regelt onder meer de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad bij aanvragen van een omgevingsvergunning waarbij afgeweken wordt van ruimtelijk beoordelingskader, zoals neergelegd in het omgevingsplan. De adviesbevoegdheid houdt kortgezegd in dat de gemeenteraad het recht heeft om het college van B&W te adviseren bij het verlenen van een omgevingsvergunning die in strijd is met het omgevingsplan. De gemeenteraad kan zelf bepalen of en voor welke gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan hij een advies wil geven.

Op 7 maart 2019 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Invoeringswet Omgevingswet. Deze wet moet een soepele overgang regelen van de bestaande naar de nieuwe wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Tweede Kamer heeft hierbij een amendement aangenomen over het adviesrecht van de gemeenteraad. Het amendement voorziet in de toevoeging van artikel 16.15b Omgevingswet.[1] De strekking van dit artikel is een 'verzwaring' van het advies van de gemeenteraad. Dit komt tot uiting in het feit dat het college van B&W de regels voor het kunnen verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning moeten toepassen met *inachtneming* van het advies van de gemeenteraad. Voor dit advies is ook van belang het aangenomen amendement dat het bevoegd gezag een aanvullende mogelijkheid geeft om, onder voorwaarden, de uitgebreide voorbereidingsprocedure met een termijn van 6 maanden toe te passen bij de voorbereiding van de beslissing omtrent een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijkingsactiviteit.[2] Deze bevoegdheid kan alleen worden toegepast bij een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebben-

[1] *Kamerstukken II* 2018-2019, 34 986, nr. 53.
[2] *Kamerstukken II* 2018-2019, 34 986, nr. 49.

den bedenkingen zullen hebben. Verder is het aangenomen amendement van belang op grond waarvan de gemeenteraad een bevoegdheid heeft om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is, alvorens de aanvraag om vergunning kan worden ingediend. Dit is uitgewerkt in artikel 16.55 van de Omgevingswet.[3]

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft Pro Facto gevraagd advies uit te brengen. Onderwerp is de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad bij het afwijken van het omgevingsplan. Het advies spitst zich toe op een praktische invulling van de adviesbevoegdheid. Het advies richt zich niet op de vraag of de adviesbevoegdheid voldoende recht doet aan de rol van de gemeenteraad. De wettelijke beslistermijn van acht weken (te verlengen met zes weken) voor afhandeling van een aanvraag is als vaststaand gegeven behandeld.

In deze notitie worden op basis van de bevindingen uit een quick scan onder vijftien gemeenten en verdiepende casestudies bij vijf gemeenten voorbeeldscenario's geschetst voor de praktische invulling van de adviesbevoegdheid. In de notitie worden verschillende varianten beschreven voor het aanwijzen van gevallen waarover de gemeenteraad zijn adviesbevoegdheid wil uitoefenen en verschillende werkwijzen en procedures voor het uitbrengen van het advies. Uit de verschillende varianten zijn vijf scenario's verder uitgewerkt. Deze voorbeeldscenario's maken de consequenties van bepaalde keuzes zichtbaar, bijvoorbeeld als het gaat om de mate waarin de gemeenteraad betrokken wil zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en de doorlooptijd voor het uitbrengen van een advies. Het is goed om te benadrukken dat het vergaderstelsel en de vergaderfrequentie van de gemeenteraden in Nederland (erg) verschillend zijn en dat deze 'lokale factoren' mede bepalend kunnen zijn voor de keuze die de betreffende gemeenteraad zal maken bij de praktische invulling van de adviesbevoegdheid.

Totstandkoming scenario's

De verschillende scenario's zijn (mede) tot stand gekomen aan de hand van de bevindingen uit een aantal oriënterende gesprekken, een quick scan bij vijftien gemeenten en verdiepende casestudies bij vijf gemeenten. Ter oriëntatie op het onderwerp zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiger van de Vereniging van Griffiers, vertegenwoordigers van de VNG, het hoofd juridische zaken van de gemeente Den Haag en een raadslid van de gemeente Zaanstad. Vervolgens is een quick scan verricht onder vijftien gemeenten. In het kader van de quick scan zijn relevante documenten (zoals raadsbesluiten) bestudeerd en telefonische interviews afgenomen met griffiers (of raadsadviseurs) van de geselecteerde gemeenten. Bij een enkele gemeente is niet met de griffier gesproken, maar met de betrokken beleidsambtenaar.

Bij de selectie van gemeenten is gestreefd naar een zo groot mogelijke spreiding en variatie. Daarbij is onder andere gevarieerd naar inwoneraantal, regio en urbanisatiegraad. Daarnaast zijn aan de ene kant bewust gemeenten gekozen die al nadrukkelijk hebben nagedacht over de wijze waarop de adviesbevoegdheid zou kunnen worden ingevuld, aan de andere kant zijn er gemeenten 'willekeurig' uitgekozen. De volgende vijftien gemeenten zijn geselecteerd:

[3] *Kamerstukken II* 2018-2019, 34 986, nr. 56.

- *Noord (Friesland, Groningen en Drenthe)*
  - Groningen
  - Leeuwarden
  - Smallingerland
  - Appingedam
- *West (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht)*
  - Den Haag
  - Hilversum
  - Nieuwkoop
- *Oost (Flevoland, Overijsel en Gelderland)*
  - Almere
  - Apeldoorn
  - Wageningen
  - Oldebroek
- *Zuid (Noord-Brabant en Zeeland)*
  - Den Bosch
  - Oosterhout
  - Nuenen
  - Kapelle

Tot slot is via een lid van de commissie Openbaar bestuur van de Vereniging van Griffiers een vraag uitgezet onder leden van de commissie Openbaar bestuur en onder de griffierskringen in Groningen en Drenthe over ervaringen met de huidige verklaring van geen bedenkingen en eventuele ideeën over het invullen van de adviesbevoegdheid. Deze input is ook meegenomen bij het opstellen van de scenario's.

Op basis van de bevindingen uit de quick scan is een conceptnotitie opgesteld. Deze notitie is (in verkorte vorm) in het kader van de verdiepende casestudies voorgelegd aan de volgende vijf gemeenten: Den Haag, Groningen, Hilversum, Nuenen en Wageningen. Deze vijf gemeenten zijn geselecteerd, omdat tijdens de interviews in het kader van de quick scan bleek dat de gesprekspartners van deze gemeenten goed op de hoogte zijn van het onderwerp. De griffier (of raadsadviseur) en de betrokken beleidsambtenaar van de betrokken gemeenten hebben op de notitie gereageerd. Op basis van het commentaar van de vijf gemeenten is de notitie verder uitgewerkt en verdiept.

2

Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

Onder de Omgevingswet zal de gemeenteraad een adviesbevoegdheid hebben bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, in plaats van een beslissingsbevoegdheid (verklaring van geen bedenkingen). Dit neemt niet weg dat de gemeenteraad nog steeds een kaderstellende en controlerende rol heeft. De gemeenteraad dient een omgevingsvisie en een omgevingsplan vast te stellen die als kader fungeren op basis waarvan het college zijn vergunningverlenende bevoegdheid kan uitoefenen. Hierbij kan de gemeenteraad een kader vaststellen dat het college veel of juist weinig ruimte geeft waarbinnen het kan opereren. De gemeenteraad zou in de omgevingsvisie bijvoorbeeld al duidelijk kunnen aangeven bij welke gebieden bepaalde typen ontwikkelingen gewenst zijn of juist niet gewenst. Ook het omgevingsplan kan duidelijke kaders bieden door voor bepaalde gebieden strikte, gedetailleerde regels te stellen en eventueel voor andere gebieden (waar bepaalde ontwikkelingen juist gewenst zijn) flexibele en globale regels. Op deze wijze kan een heldere opdracht aan het college worden meegegeven over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die de gemeenteraad wel en niet bezwaarlijk vindt. De kaders die de gemeenteraad vaststelt zijn mede bepalend voor de keuze voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de adviesbevoegdheid.

Naast het vaststellen van de kaders dient de gemeenteraad ook zijn controlerende rol te vervullen. De gemeenteraad moet controleren of het college zich houdt aan de kaders bij het uitoefenen van zijn vergunningverlenende bevoegdheid. Wanneer met een omgevingsvergunning wordt afgeweken van het omgevingsplan, dient deze omgevingsvergunning binnen vijf jaar te zijn ingepast in het omgevingsplan. Een aandachtspunt hierbij is dat de gemeenteraad moet waarborgen dat het omgevingsplan goed blijft aansluiten op de omgevingsvisie. Het risico bestaat namelijk dat dit niet meer het geval zal zijn wanneer het omgevingsplan (te) vaak moet worden aangepast. Goede en tijdige informatievoorziening vanuit het college speelt hierbij een zeer belangrijke rol, zodat de gemeenteraad in staat wordt gesteld om goed te kunnen monitoren. Het college zou regelmatig aan de gemeenteraad moeten rapporteren over alle aanvragen van een omgevingsvergunning die afwijken van het omgevingsplan en daarbij bijvoorbeeld beknopt aangeven wat het type initiatief is, wie de initiatiefnemer is, wat de reden is voor het wel of niet verlenen van de omgevingsvergunning, etc. Verschillende gesprekspartners uit de quick scan geven ook aan dat het

nuttig zou zijn dat de gemeenteraad elk half jaar of elk jaar wordt voorzien van een overzicht van alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die het college heeft goedgekeurd. Op basis van een dergelijk overzicht kan de gemeenteraad haar eigen werkwijze omtrent de invulling van de adviesbevoegdheid evalueren en eventueel bijstellen. Indien daar aanleiding toe is kan de gemeenteraad ook besluiten om de omgevingsvisie of het omgevingsplan aan te passen. Tegelijkertijd zou ervoor moeten worden gewaakt een monitoringssystematiek op te tuigen in die gevallen dat de gemeenteraad tevreden is met zijn werkwijze. Met name vlak na de invoering van de Omgevingswet is het daarom goed om als gemeenteraad de eigen werkwijze te evalueren.

3

Aanwijzen van (categorieën van) gevallen

Om invulling te geven aan de adviesbevoegdheid dient de gemeenteraad allereerst op grond van artikel 4.21 lid 1 Omgevingsbesluit gevallen aan te wijzen waarover hij zijn adviesbevoegdheid wil uitoefenen. De gemeenteraad bepaalt dus zelf bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten advies moet worden gevraagd. Op deze manier kan de gemeenteraad naar eigen inzicht zijn invloed en mate van betrokkenheid bij de vergunningverlening vergroten of verkleinen. In dit kader onderscheiden wij de volgende drie varianten:

Variant 1: grote mate van betrokkenheid

Het kan zijn dat de gemeenteraad het van belang acht om over alle of vrijwel alle gevallen een advies uit te brengen. Deze variant geeft de gemeenteraad de meeste invloed, tegelijkertijd moet de gemeenteraad relatief vaak zijn adviesbevoegdheid uitoefenen. Dit kan consequenties hebben voor de vergaderfrequentie en de wijze waarop het vergaderstelsel zou moeten worden ingericht (zie hoofdstuk 4). Onder de Omgevingswet zal namelijk in meer gevallen de reguliere procedure van toepassing zijn dan nu het geval is. In plaats van de huidige procedure van 6 maanden, waarbij de raad beschikt over een bevoegdheid tot het geven van een verklaring van geen bedenkingen, geldt straks in het merendeel van de gevallen de reguliere procedure met een termijn acht weken.[4] Deze wettelijke termijn is door het college eenmalig te verlengen met zes weken. Wanneer deze beslistermijn wordt overschreden en nog geen besluit is genomen, is het college (na ingebrekestelling) een dwangsom verschuldigd aan de aanvrager.[5] Dit houdt in dat de aanvraag in principe in acht weken beoordeeld moet worden, de gemeenteraad een advies moet uitbrengen en het college moet beslissen op de aanvraag. Bij een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving heeft het college de mogelijkheid om de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 6 maanden van toepassing te verklaren.

Hoewel de beslistermijn als zodanig als vaststaand gegeven is behandeld in dit advies hebben vrijwel alle gemeenten hierbij kritische kanttekeningen geplaatst. Het nemen van een

[4] Artikel 16.62 lid 1 Omgevingswet jo. artikel 10.24 Omgevingsbesluit.
[5] Zie paragraaf 4.1.3.2 van de Awb. De dwangsomregeling is zowel van toepassing op de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

beslissing op aanvraag binnen acht weken, inclusief tussentijds raadsbesluit, wordt door vrijwel alle geïnterviewden als een zeer grote uitdaging beschouwd. Wanneer de gemeenteraad over (vrijwel) alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn adviesbevoegdheid wil uitoefenen, zal dat dus een grotere belasting van ambtelijk apparaat, college en gemeenteraad vergen omdat vaker gewerkt moet worden aan een tijdig raadsbesluit. Van belang hierbij is dat de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren, nog niet bekend was bij de gesprekspartners tijdens de quick scan en case studies.

Variant 2: redelijke mate van betrokkenheid

Veel griffiers die in het kader van de quick scan zijn benaderd (en al ideeën hebben over het aanwijzen van (soorten van) gevallen) denken dat een soort 'tussenvariant' het meest voor de hand ligt. Aan de ene kant zou het aanwijzen van alle gevallen te belastend zijn, omdat een (groot) deel van de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten betrekking heeft op activiteiten die een relatief beperkte impact hebben op de omgeving. Aan de andere kant is het onwenselijk wanneer de gemeenteraad geen enkele rol meer speelt bij de besluitvorming omtrent buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Uit interviews komt naar voren dat de gemeenteraad bij een 'tussenvariant' vooral gevallen zou moeten aanwijzen die een politiek-bestuurlijk gevoelig karakter hebben en waarbij sprake kan zijn van (grote) maatschappelijke betrokkenheid (of weerstand). De gemeenteraad kiest in dit scenario bewust voor een redelijke mate van betrokkenheid op die zaken die hij belangrijk acht.

Bij variant 2 onderscheiden we drie subvarianten:

Variant 2a:

De gemeenteraad wijst in deze variant een (beperkt) aantal nader omschreven categorieën van gevallen aan waarover een advies zal worden uitgebracht. Deze categorieën van gevallen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op bepaalde kwetsbare gebieden of plekken (zoals gebieden met een beschermd dorps- of stadsgezicht of een natuurgebied) of activiteiten met een relatief grote omvang. Over aanvragen die onder een van deze categorieën vallen brengt de gemeenteraad standaard een advies uit en dus is agendering in een raadsvergadering altijd aan de orde (zie hoofdstuk 4).

Variant 2b:

In deze variant brengt de gemeenteraad een advies uit in die gevallen die van politiek-bestuurlijk gevoelige aard worden geacht. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over alle ingekomen aanvragen en beoordeelt op basis daarvan welke gevallen volgens hem politiek-bestuurlijk gevoelig zijn. Bij gemeenten waar sprake is van een goede verstandhouding en samenwerking tussen het college en de gemeenteraad, kan het ook aan het college worden 'overgelaten' om een inschatting te maken van de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van een bepaald geval. Het is goed denkbaar dat het college en de gemeenteraad hierbij werkafspraken maken over te hanteren criteria op basis waarvan beoordeeld wordt welke gevallen over het algemeen van politiek-bestuurlijk gevoelige aard worden geacht. Wanneer raadsleden geïnformeerd worden over een aanvraag hebben ze de mogelijkheid om deze wel of niet te (laten) agenderen (zie voor de verdere werkwijze hoofdstuk 4).

Variant 2c:

Deze variant vormt een combinatie van variant 2a en 2b. De gemeenteraad wijst in deze variant ten eerste bepaalde nader omgeschreven categorieën van gevallen aan waarover

een advies zal worden uitgebracht. Aanvragen die onder een van deze categorieën vallen worden standaard geagendeerd. Ten tweede heeft de gemeenteraad de mogelijkheid een advies uitbrengen over alle overige gevallen indien die van politiek-bestuurlijk gevoelige aard worden geacht.

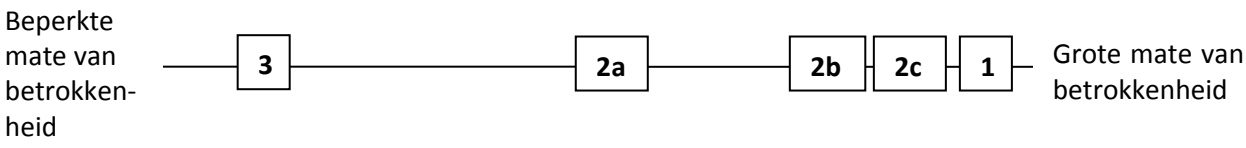
De mate van betrokkenheid verschilt tussen variant 2a, 2b en 2c. Bij variant 2a is de betrokkenheid relatief beperkt, omdat de gemeenteraad enkel advies uitbrengt over een beperkte categorie (of categorieën) van aangewezen gevallen. Bij variant 2b is de mate van betrokkenheid groter, omdat raadsleden geïnformeerd kunnen worden over alle ingekomen aanvragen en de mogelijkheid hebben om bij elke aanvraag een advies uit te brengen indien de aanvraag beoordeeld wordt als politiek-bestuurlijk gevoelig. De mate van betrokkenheid is bij variant 2c relatief het grootst, omdat de gemeenteraad in ieder geval een advies uitbrengt over de categorie(en) van aangewezen gevallen en daarnaast een advies kan uitbrengen over alle overige aanvragen.

Variant 3: beperkte mate van betrokkenheid

Een andere mogelijkheid is dat de gemeenteraad geen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijst waarover hij wil adviseren. Behalve het vaststellen van de ruimtelijke kaders (de omgevingsvisie en het omgevingsplan), heeft de gemeenteraad in dit geval geen verdere invloed op de besluitvorming over het verlenen van een omgevingsvergunning. Uit de oriënterende gesprekken en de quick scan is gebleken dat er redelijk veel gemeenten zijn in Nederland die ten aanzien van de huidige verklaring van geen bedenkingen zoveel mogelijk hebben gedelegeerd aan het college. De verwachting van deze gemeenten is dat dit niet anders zal gaan zijn bij de adviesbevoegdheid. Door verschillende gesprekspartners wordt aangegeven dat, in de situatie dat de gemeenteraad geen gevallen aanwijst, het van groot belang zal zijn dat de gemeenteraad duidelijke kaders stelt, zodat over het algemeen duidelijk is welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de gemeenteraad wel en niet wenselijk acht. Op deze wijze wordt het college in staat gesteld om goed uitvoering te kunnen geven aan de door de raad vastgestelde ruimtelijke kaders.

Cultuurkwestie: veel gesprekspartners denken dat de wijze waarop de adviesbevoegdheid zal worden ingevuld grotendeels afhankelijk is van de bestuurscultuur van een gemeente. Deze cultuur kan erg verschillen per gemeente. De bestuurscultuur kan bepalend zijn voor de keuze of de gemeenteraad veel of weinig ruimte overlaat aan het college. Bij een goede verstandhouding, waarbij sprake is van veel vertrouwen tussen het college en de gemeenteraad, kan de gemeenteraad het voldoende vinden om alleen de kaders vast te stellen. Een gemeenteraad kan het echter ook moeilijk vinden om zijn adviesbevoegdheid 'weg te geven' en zal dan ook gevallen aanwijzen waarover een advies dient te worden uitgebracht.

In de onderstaande figuur is de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad aan de hand van een horizontale as weergegeven. De in dit hoofdstuk beschreven varianten verschillen in de mate van betrokkenheid en nemen ieder een bepaalde plek in op de horizontale as.



4

Invulling werkwijze adviesbevoegdheid

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de keuze van de gemeenteraad met betrekking tot het aanwijzen van gevallen waarover wel en niet een advies wordt uitgebracht van invloed is op de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad. Deze keuze kan ook van invloed zijn op de verdere werkwijze en procedure rondom de adviesbevoegdheid en de manier waarop de adviesbevoegdheid concreet wordt ingevuld. In dit hoofdstuk beschrijven wij verschillende opties voor het invullen van de werkwijze en procedure rondom de adviesbevoegdheid.

Voortraject/participatietraject

De formele procedure van acht weken begint te lopen op het moment dat de initiatiefnemer een aanvraag om een omgevingsvergunning indient. Voorafgaand aan de formele procedure heeft in principe al vooroverleg en mogelijk participatie plaatsgevonden. Onder de Omgevingswet wordt met een generiek indieningsvereiste bevorderd dat de initiatiefnemer omwonenden al vroegtijdig betrekt bij de plannen. De raad kan daarnaast categorieën van gevallen aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarin participatie van en overleg met derden zelf verplicht is voordat de aanvraag kan worden ingediend. Veel gesprekspartners geven aan dat in het kader van het invullen van de adviesbevoegdheid het participatietraject naar verwachting een belangrijke rol gaat spelen. Hierbij wordt vooral benadrukt dat de gemeenteraad zo vroegtijdig mogelijk moet worden geïnformeerd door het college over een voorgenomen buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Tegelijkertijd is de wens ook om niet over alle initiatieven geïnformeerd te worden, maar alleen als concreet zicht op realisatie gaat bestaan.

Tijdens het participatietraject kunnen, indien daartoe de behoefte bestaat, door de initiatiefnemer(s) participatiebijeenkomsten worden georganiseerd waarbij de initiatiefnemer, raadsleden en andere betrokkenen aanwezig zijn. Op deze manier kan de gemeenteraad vroegtijdig worden meegenomen bij een initiatief. Een aandachtspunt hierbij is dat goed moet worden nagedacht over de (niet-formele) status van dergelijke bijeenkomsten en bijvoorbeeld of de griffie en/of ambtelijk apparaat hierbij een rol hebben. Door raadsleden zo vroegtijdig mogelijk mee te (laten) nemen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, komt er minder 'druk' te liggen op de formele acht weken procedure omdat de raadsleden zich al in dit stadium een (voorlopig) oordeel kunnen vormen. Het al dan niet organiseren van participatiebijeenkomsten blijft wel overigens de verantwoordelijkheid van de initiatief-

nemer en niet van de gemeenteraad. De initiatiefnemer kan dus ook besluiten om enkel met omwonenden in gesprek te gaan, zonder de gemeente hierin te betrekken. Het is te verwachten dat de gemeenteraad bij de grotere projecten vaker meegenomen wordt in de voorbereidende fase dan bij kleinschaligere projecten.

Informatievoorziening: vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat een goede en tijdige informatievoorziening aan de gemeenteraad de sleutel vormt om op een goede en werkbare manier invulling te kunnen geven aan de adviesbevoegdheid. Dit betekent er duidelijke afspraken met het college (en ambtelijke organisatie) moeten worden gemaakt over wanneer en waarover de gemeenteraad wil worden geïnformeerd als het gaat om aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dit kader kan het werken met een digitaal informatiesysteem nuttig zijn.

Werkwijze

Werkwijze I: Standaard agenderen

Bij de keuze voor variant 1, 2a of 2c worden ingekomen aanvragen standaard geagendeerd in een voorbereidende raadsbijeenkomst en vervolgens (of rechtstreeks) in de raadsvergadering. Immers, over deze gevallen heeft de gemeenteraad besloten advies te willen uitbrengen. Bij variant 1 gaat het om alle ingekomen aanvragen. Bij varianten 2a, 2b en 2c om in ieder geval een deel van de ingekomen aanvragen, namelijk die aanvragen die vallen onder een aangewezen categorie of die door de gemeenteraad en/of het college beoordeeld zijn als politiek-bestuurlijke gevoelig.

De gemeenteraad staat hierbij voor de keuze of zij dergelijke aanvragen rechtstreeks wil agenderen of met tussenkomst van voorbereidende raadsbijeenkomst(en). Deze keuze is van invloed op de doorlooptijd van het advies. Bij werkwijze II (piepsysteem) wordt een aantal concrete voorbeelden beschreven voor de wijze waarop raadsleden kunnen worden geïnformeerd over ingekomen aanvragen. Deze werkvormen kunnen ook worden gehanteerd bij de onderhavige werkwijze.

Werkwijze II: 'Piepsysteem'

Een werkwijze die relatief weinig belastend is voor de gemeenteraad is het werken aan de hand van een 'piepsysteem'. Een dergelijk systeem houdt in dat het college de gemeenteraad informeert over elke ingekomen aanvraag of alleen over die gevallen waarover de gemeenteraad wil kunnen adviseren (toepasbaar bij varianten 2a en 2b).

De gemeenteraad kan worden geïnformeerd op het moment dat de vergunningaanvraag wordt ingediend, dit is de snelste wijze. Het is ook mogelijk dat het college de gemeenteraad informeert door zijn voorgenomen (ontwerp)besluit op de betreffende aanvraag (het ontwerpbesluit en de motivering) toe te zenden aan de gemeenteraad. Dit kost wel meer tijd en kan gezien de korte proceduretijd niet handig zijn. Een tussenvariant is dat het college zijn uitgangspunten ten aanzien van de aanvraag meedeelt aan de gemeenteraad met de conclusie wel of geen omgevingsvergunning te verlenen, maar nog zonder ontwerpbesluit.

Raadsleden kunnen op verschillende wijzen worden geïnformeerd over ingekomen aanvragen, bijvoorbeeld door hen een wekelijkse mail of een periodieke raadsinformatiebrief toe te zenden of een bericht op het interne digitale raadssysteem of intranet te plaatsen. Ook de lijst van ingekomen stukken zou gevuld kunnen worden met een college-overzicht van binnengekomen aanvragen en eventueel bekende voornemens tot aanvraag. Een andere mogelijkheid is dat raadsleden aan de hand van een digitaal (zaak)systeem (dat aansluit op

vergadertools zoals iBabs of NotuBiz) automatisch bericht krijgen van een ingekomen aanvraag. In een dergelijk systeem zouden de (achterliggende) relevante stukken, behorend bij de aanvraag, door de raadsleden geraadpleegd kunnen worden. Bij de ambtelijke organisatie ligt dan de taak om deze stukken snel en adequaat beschikbaar te stellen. Eventueel zouden initiatiefnemers in hetzelfde digitale systeem hun (informatieve) participatiebijeenkomsten kunnen inplannen of doorgeven, zodat raadsleden hier ook van op de hoogte zijn. Door een van de geïnterviewden werd de mogelijkheid van een bericht in een WhatsApp raadsgroep geopperd. Bij politiek-bestuurlijk gevoelige zaken vindt meestal al vooroverleg plaats tussen het college en de ambtelijke organisatie voordat een aanvraag wordt ingediend. In een dergelijk geval kan het college raadsleden al vooraf informeren en eventueel naar hun voorlopige wensen en bedenkingen vragen.

Nadat de raadsleden zijn geïnformeerd, hebben ze vervolgens de gelegenheid om de aanvraag te agenderen voor een raadsvergadering. De wijze waarop is erg afhankelijk van lokale werkafspraken en werkwijzen. Agendering kan bijvoorbeeld door een bericht te sturen aan een agendacommissie, de voorzitter of de griffier. Dit bericht kan via e-mail, een digitaal zaaksysteem of een ander geschikt communicatiemiddel worden verspreid. Ook de eerdergenoemde WhatsApp groep zou uitgebreid kunnen worden met de mogelijkheid te reageren op ingekomen aanvragen. Het is daarbij in ieder geval verstandig om een bepaalde termijn af te spreken waarbinnen moet worden gereageerd, bijvoorbeeld binnen een of twee weken. Wanneer (binnen de gestelde termijn) een verzoek om agenderen uitblijft, neemt het college een beslissing op aanvraag overeenkomstig zijn eigen voornemen. Indien een of meer raadsleden wel van de mogelijkheid gebruik maken om te agenderen, zal de aanvraag verder aan de orde worden gesteld en dient de gemeenteraad een besluit over het uit te brengen advies te nemen.

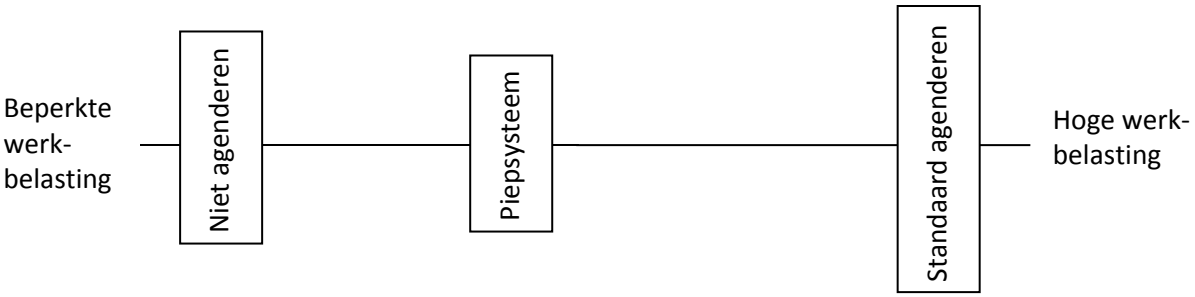
Uit de quick scan komt het beeld naar voren dat het relatief weinig voorkomt dat de gemeenteraad het nodig acht om, vanwege de grote politiek-bestuurlijke gevoelige aard, een vergunningaanvraag waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan, te agenderen en daarover met elkaar van gedachten te wisselen (bij de huidige procedure rondom de verklaring van geen bedenkingen). Dit is wel het geval wanneer raadsleden bijvoorbeeld worden aangesproken door omwonenden. Het valt niet te verwachten dat dit gaat veranderen onder de Omgevingswet, omdat de gevallen die als politiek-gevoelig worden gezien in principe hetzelfde zullen blijven. Wanneer een gemeenteraad aan de hand van het 'piepsysteem' gaat werken, zal dus naar verwachting een beperkt aantal keer per jaar (wel afhankelijk van de grootte van de gemeente) de behoefte bestaan bij de gemeenteraad om een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de orde te stellen.

Werkwijze III: Niet agenderen

Wanneer de gemeenteraad geen gevallen heeft aangewezen waarover een advies moet worden uitgebracht (variant 3), is het ook niet nodig om een werkwijze vast te stellen voor de adviesbevoegdheid. De raad geeft immers geen adviezen over ingediende aanvragen. Ditzelfde geldt voor de situatie waarin niet 'gepiept' is (varianten 2b en 2c). In deze situaties is het voor de gemeenteraad voldoende om de kaders vast te stellen en te controleren op de uitvoering hiervan.

De gemeenteraad kan nog wel de behoefte hebben geïnformeerd te worden over (bepaalde) buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en kan hier (eventueel) afspraken over maken met het college. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld worden voorzien van een periodiek overzicht van afwijkingen van het omgevingsplan.

In de onderstaande figuur is een as weergegeven die de mate aangeeft waarin de gemeenteraad wordt belast, variërend van een hoge 'werkbelasting' tot een beperkte 'werkbelasting'. De drie hierboven beschreven werkwijzen ten aanzien van de adviesbevoegdheid nemen ieder een bepaalde plek in op de horizontale as.



Raadsbesluit en formuleren van advies

Raadsbesluit

Over een uit te brengen advies moet door de gemeenteraad een besluit genomen worden. Het uitgangspunt is om zo'n besluit te nemen tijdens de raadsvergadering.

Afhankelijk van de frequentie van de ingekomen aanvragen kan overwogen worden de vergadercyclus aan te passen. Veel raadsvergaderingen vinden eens in de maand plaats. Gezien de korte procedure van acht weken zou een tweewekelijkse vergadercyclus meer voor de hand kunnen liggen. Het is echter de vraag in hoeverre het wenselijk is om de vergaderfrequentie speciaal voor de uitoefening van de adviesbevoegdheid structureel te verhogen. Over het algemeen vergaderen gemeenteraden in kleine gemeenten minder frequent dan in grote gemeenten. Het verhogen van de vergaderfrequentie kan om deze reden met name ingrijpend zijn voor de raad (en ambtelijke organisatie) van kleine gemeenten. Daarnaast (of als alternatief voor het standaard verhogen van de vergaderfrequentie) zouden, indien noodzakelijk, op ad hoc-basis raadsvergaderingen kunnen worden ingelast. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de gemeenteraad naast zijn reguliere vergaderingen een aantal 'reservedata' reserveert voor de behandeling van aanvragen die niet kunnen blijven liggen tot de volgende vergadering. Deze reserve-data zouden gekoppeld kunnen worden aan andere bijeenkomsten of raadscommissievergaderingen.

Het advies kan in een voorbereidende raadsbijeenkomst worden behandeld, waarover vervolgens (als hamerstuk) wordt besloten in de raadsvergadering. Voor de voorbereidende raadsbijeenkomst zijn diverse vormen denkbaar, zoals een opiniërende raadsvergadering, een raadscommissie, een raadswerkgroep of zelfs een presidium of fractievoorzittersoverleg. [6] Afhankelijk van de keuzes die de gemeenteraad hierover maakt heeft de totstandkoming van een advies meer of minder tijd nodig.

Een mogelijkheid is ook om een bepaalde stap in de procedure 'over te slaan' om tijdswinst te behalen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het rechtstreeks behandelen van de aanvraag in de raadsvergadering en niet eerst via een voorbereidende raadsbijeenkomst. Wanneer raadsleden in het voortraject al veel informatie hebben verkregen over een initiatief zou hen in deze fase de mogelijkheid kunnen worden geboden om al bij de eerstvolgende vergadering te laten aangeven of ze het initiatief willen behandelen. Zo ja, dan kan daar agenda technisch en in de verdere voorbereidingen alvast rekening mee gehouden worden.

[6] Een kanttekening is dat een vergadering van een presidium of fractievoorzittersoverleg in veel gemeenten een besloten vergadering is. Indien een advies wordt voorbereid tijdens een dergelijke vergadering is dus geen sprake van transparantie.

Omdat de uiteindelijke aanvraag nog kan afwijken van de voorfase kan zo vroeg in het traject de gemeenteraad nog niet aangeven af te zien van agendering. De keuze voor dergelijke werkprocessen kan betekenen dat het reglement van orde van de gemeenteraad aangepast moet worden. Een kanttekening bij het overslaan van bepaalde procedurestappen is dat dit ten koste kan gaan van de zorgvuldigheid van de procedure voor het uitbrengen van het advies en de besluitvorming hieromtrent, wat uiteindelijk ook ten koste kan gaan van de kwaliteit van het raadsadvies. Dit met name omdat de (veelal ambtelijke) begeleiding bij totstandkoming van het advies (normaliter het voorbereiden van een raadsvoorstel en concept-besluit) niet aanwezig is.

Een aantal gesprekspartners signaleert dat de zomervakantie een knelpunt kan vormen. In deze periode wordt meestal gedurende twee maanden niet vergaderd. Voor activiteiten met (mogelijk) aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben, kan het bevoegd gezag besluiten tot toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De beslistermijn bedraagt dan 6 maanden, zodat voor die gevallen geen problemen te verwachten zijn. Voor de gevallen waar de reguliere procedure geldt zou de acht weken termijn niet gehaald kunnen worden. Met instemming van de initiatiefnemer kan deze beslistermijn echter verlengd worden. Wanneer de initiatiefnemer hiervoor echter geen instemming verleent, blijft de termijn van acht weken (plus zes weken verlenging) van toepassing. Op dit punt dient de gemeenteraad een bewuste keuze te maken. In geval hij wel advies wil uitbrengen zouden de raadsleden bereid moeten zijn altijd te zorgen voor aanwezigheid van voldoende raadsleden voor het benodigde quorum voor een extra raadsvergadering. De gemeenteraad kan ook besluiten geen gebruik te maken van zijn adviesbevoegdheid als door zijn afwezigheid niet tijdig besloten kan worden. Dit brengt echter het risico met zich mee dat de initiatiefnemer hier 'gebruik' van maakt en strategisch gaat handelen, namelijk door juist in deze periode een (politiek gevoelige) aanvraag in te dienen. Bij grote en/of complexe projecten speelt dit 'probleem' overigens minder, omdat bij grote projecten vaak sprake is van een langdurig(er) voortraject. Het is uiteraard niet mogelijk om te verbieden dat aanvragen tijdens de zomerperiode worden ingediend. De ambtelijke organisatie kan echter wel proberen de initiatiefnemer te bewegen om de aanvraag op een bepaald moment (buiten de zomerperiode) in te dienen, zodat 'problemen' tijdens de afwezigheid van de gemeenteraad zoveel mogelijk worden voorkomen. Het college zou zelfs kunnen overwegen, zo suggereerde meerdere gesprekspartners, de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren wegens het niet tijdig kunnen verkrijgen van het raadsadvies. De juridische (on)houdbaarheid van deze 'praktische oplossing' is in dit advies niet beoordeeld.

Formuleren van het advies

Ook voor het formuleren van het raadsadvies zijn meerdere werkwijzen denkbaar. Zo kan in de raadsvergadering besloten worden over een conceptadvies opgesteld door het college. De gemeenteraad kan dit voorstel overnemen, maar kan de inhoud ook amenderen en dus anders besluiten. Deze werkwijze is gebruikelijk bij de voorbereiding van raadsbesluiten maar gezien het bijzondere karakter van de adviesbevoegdheid richting college is een andere werkwijze goed te rechtvaardigen.

Het college zou voorafgaand aan de voorbereidende raadsbijeenkomst of de raadvergadering raadsleden kunnen voorzien van een collegevoorstel/-standpunt inzake de ingekomen aanvraag. Het is van belang dat het college hierin in ieder geval duidelijk maakt over welke onderdelen van de aanvraag de gemeenteraad advies mag uitbrengen en welke kaders en regels van toepassing zijn. Het voorstel kan ook een inhoudelijk oordeel/standpunt van het college bevatten, maar dit is niet noodzakelijk. Op basis van het voorstel kunnen raadsleden

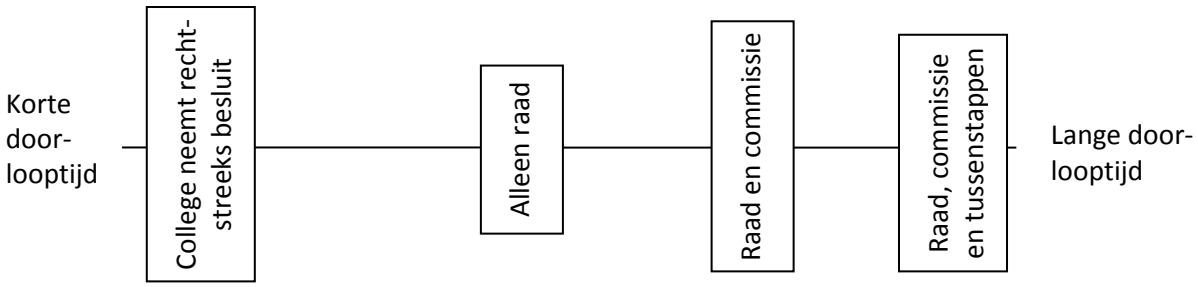
met elkaar van gedachten wisselen. Het collegevoorstel/-standpunt kan worden overgenomen door een positief advies te geven. De gemeenteraad kan ook aan het college adviseren om zijn voorgenomen besluit te heroverwegen.

Gelet op de korte afhandelingstijd is het niet ondenkbaar dat tijdens de behandeling van een aanvraag door de gemeenteraad nog (externe) adviezen ontbreken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een welstandsadvies of een (brand)veiligheidsadvies. Hoewel deze aspecten formeel ter beoordeling aan het college zijn, zou de gemeenteraad, indien zorgen bestaan over deze onderwerpen, kunnen besluiten tot een positief advies onder de voorwaarde van het verkrijgen van eveneens positieve externe adviezen.

Van (de conclusie van) de bespreking van een aanvraag tijdens een voorbereidende raadsbijeenkomst of raadsvergadering kan een schriftelijk verslag worden gemaakt (door de griffie). Dat verslag kan vervolgens (als zijnde het advies) rechtstreeks naar het college worden gestuurd om bij de definitieve besluitvorming te worden betrokken. Kanttekening bij deze werkwijze is dat het verslag niet een standpunt, en dus eensluidend advies, van de gemeenteraad is, maar enkel een overzicht van de 'gevoelens van de raad'. Andere mogelijkheid is dat de voorzitter van de vergadering ter plekke conclusies en dus een voorstel tot advies formuleert en deze net zo lang herformuleert totdat (de meerderheid van) de gemeenteraad ermee kan instemmen. In de praktijk zal deze opgave niet altijd eenvoudig en soms tijdrovend zijn; de raadsleden nemen geen unanieme standpunten in, zeker niet bij politiek-bestuurlijk gevoelige projecten.

Er zou, naar aanleiding van de behandeling van een aanvraag of eigenstandig, een formele brief door het presidium (seniorenconvent, fractievoorzittersoverleg etc.) kunnen worden opgesteld. Het is echter de vraag of dit wenselijk is. Deze overlegorganen zijn namelijk niet bedoeld als politiek orgaan en bovendien is er over het algemeen geen sprake van een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende politieke partijen. Eenzelfde redenering is van toepassing bij de optie waarbij de griffier aangewezen zou worden als penvoerder van de gemeenteraad. De griffier dient geen 'politieke speelbal' te worden doordat hij/zij inhoudelijk moet adviseren of een conceptadvies van de gemeenteraad dient op te stellen. Deze beide werkwijzen zijn daarmee als niet wenselijk beoordeeld.

In de onderstaande figuur is een as weergegeven die de doorlooptijd aangeeft voor het uitbrengen van een advies, variërend van een langzame doorlooptijd tot een snelle doorlooptijd. De in deze paragraaf beschreven opties voor het uitbrengen van het advies nemen ieder een bepaalde plek in op de horizontale as.



5

Scenario's

In hoofdstuk 3 zijn verschillende varianten besproken voor het aanwijzen van gevallen waarover de gemeenteraad zijn adviesbevoegdheid wil uitoefenen. Bij elke variant verschilt de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad, variërend van een beperkte mate van betrokkenheid tot een grote mate van betrokkenheid. Vervolgens is in hoofdstuk 4 ingegaan op verschillende werkwijzen rondom de adviesbevoegdheid (standaard agenderen, piepsysteem en niet agenderen) en verschillende opties voor de wijze waarop de verdere procedure voor het uitbrengen van een advies kan worden ingericht. De werkwijze die wordt gekozen is van invloed op de mate waarin de gemeenteraad wordt belast. Bij een piepsysteem wordt de gemeenteraad bijvoorbeeld maar beperkt belast, terwijl het standaard agenderen en behandelen van alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanzienlijk meer belastend is voor de gemeenteraad. De keuze voor de procedure voor het uitbrengen van het advies is vervolgens weer van invloed op de snelheid waarop uiteindelijk een besluit kan worden genomen op een ingekomen vergunningsaanvraag.

In de onderstaande tabel is voor elke variant die in hoofdstuk 3 is besproken, aangegeven wat de verschillende mogelijkheden zijn voor de wijze waarop de procedure voor de invulling van de adviesbevoegdheid kan worden ingericht. De combinaties in de tabel waar een kruis en grijs vlak is weergegeven zijn niet mogelijk. De combinaties die in de tabel zijn aangeduid met A tot en met E worden in de volgende paragraaf uitgewerkt als voorbeeldscenario's.

MATE VAN BETROKKENHEID							
Zeer groot	*Groot*		*Redelijk*	*Beperkt*			
VARIANT 1	**VARIANT 2B**	**VARIANT 2C**	**VARIANT 2A**	**VARIANT 3**			
x				**E**	Rechtstreeks besluit door college	*Zeer snel*	**DOORLOOPTIJD VAN DE PROCEDURE**
A		**C**		**x**	Alleen raad	*Snel*	
				x	Raad en commissie	*Langzaam*	
B		**D**		**x**	Raad, commissie en tussenstappen	*Zeer langzaam*	

Uitwerking scenario's

Van alle te schrijven scenario's (op basis van de varianten 1, 2a, 2b, 2c en 3 in combinatie met de verschillende mogelijke procedures voor het uitbrengen van het advies) zullen hieronder vijf voorbeeldscenario's beknopt worden uitgewerkt. Scenario A en B, en E geven twee uitersten weer voor wat betreft de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad (beperkte betrokkenheid versus grote betrokkenheid). Daarnaast worden scenario's C en D uitgewerkt als tussenvariant.

1.1.1. Scenario A en B:

In beide scenario's heeft de gemeenteraad alle of vrijwel alle gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangewezen waarover zijn adviesbevoegdheid wordt uitgeoefend. Hierdoor is sprake van een grote mate van betrokkenheid. Dit houdt ook in dat alle gevallen zullen worden geagendeerd, wat in scenario A en B op verschillende manieren wordt georganiseerd.

Scenario A

Bij scenario A wordt een aanvraag rechtstreeks geagendeerd en behandeld in de raad. Deze procedure is relatief snel.

Betrokkenheid	Zeer groot
Werkbelasting	Zeer hoog
Snelheid procedure	Snel

Scenario B

Bij scenario B wordt een aanvraag zowel in een voorbereidende raadsbijeenkomst als in de raadsvergadering behandeld en worden tussenstappen doorlopen (agendacommissie, voorbereiden conceptbesluit, etc.). Deze procedure is relatief langzaam.

Betrokkenheid	Zeer groot
Werkbelasting	Zeer hoog
Snelheid procedure	Langzaam

1.1.2. Scenario C en D:

De gemeenteraad heeft in beide scenario's een beperkt aantal gevallen aangewezen waarover de adviesbevoegdheid wordt uitgeoefend. Hierbij heeft de gemeenteraad ten eerste bepaalde nader gespecifieerde categorieën van gevallen aangewezen, bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde typen ontwikkelingen of gevallen die zich bevinden in bepaalde kwetsbare gebieden. Wanneer een ingekomen aanvraag valt onder een van deze categorieën, dan zal de aanvraag standaard worden geagendeerd. Ten tweede heeft de gemeenteraad een categorie aangewezen van gevallen die van politiek-bestuurlijke gevoelige aard worden geacht. Een mogelijkheid hierbij is dat de gemeenteraad over alle gevallen wordt geïnformeerd die niet vallen onder de andere gespecificeerde categorieën. Een andere mogelijkheid is dat het college inschat welke gevallen politiek-bestuurlijk gevoelig zijn en de gemeenteraad vervolgens over deze gevallen informeert. Nadat de raadsleden zijn geïnformeerd krijgen ze de gelegenheid om (binnen een bepaalde termijn) de betreffende aanvraag te agenderen. Indien geen van de raadsleden met een reactie komt, zal de aanvraag niet verder door de gemeenteraad worden behandeld en kan het college een besluit nemen. In beide scenario's is sprake van een grote mate van betrokkenheid, omdat de gemeenteraad in ieder gevallen betrokken is bij de ingekomen aanvragen die vallen onder de gespecificeerde categorieën en daarnaast wordt geïnformeerd over alle overige ingekomen

aanvragen en daarbij de mogelijkheid heeft om deze te agenderen. De procedure voor het uitbrengen van het advies is verschillend tussen scenario C (snel) en D (langzaam).

Scenario C

Bij scenario C wordt een aanvraag rechtstreeks geagendeerd en behandeld in de raad. Deze procedure is relatief snel.

Betrokkenheid	Groot
Werkbelasting	Beperkt
Snelheid procedure	Snel

Scenario D

Bij scenario D wordt een aanvraag zowel in een voorbereidende raadsbijeenkomst als in de raadsvergadering behandeld en worden tussenstappen doorlopen (agendacommissie, voorbereiden conceptbesluit, etc.). Deze procedure is relatief langzaam.

Betrokkenheid	Groot
Werkbelasting	Beperkt
Snelheid procedure	Langzaam

Het rechtstreeks agenderen in de raad is de snelste optie, terwijl het behandelen van de aanvraag in een voorbereidende raadsbijeenkomst en raadsvergadering inclusief het doorlopen van tussenstappen de minst snelle optie is. Tussen scenario C en D zijn vanzelfsprekend diverse tussenvarianten denkbaar voor wat betreft de procedure voor het uitbrengen van het advies. Zo kan het aantal te doorlopen tussenstappen variëren.

1.1.3. Scenario E:

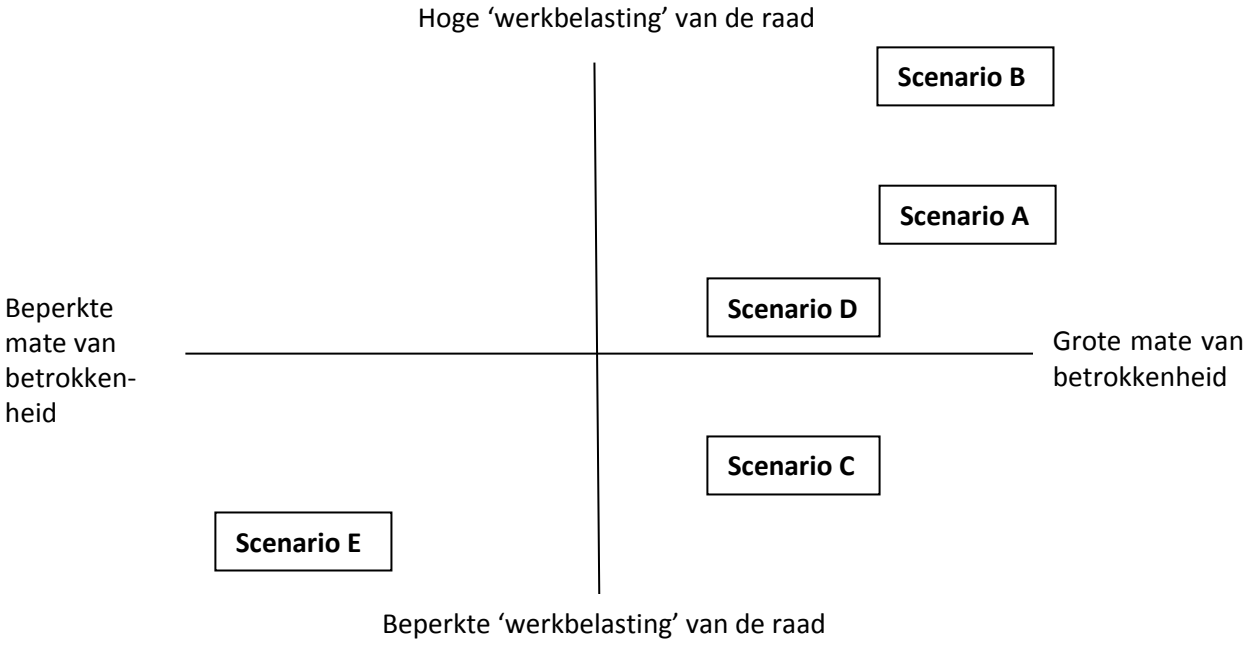
In de situatie dat de gemeenteraad geen gevallen aanwijst waarover een advies dient te worden uitgebracht, zal de raad slechts in zeer beperkte mate betrokken zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De gemeenteraad zal hieromtrent alleen een kaderstellende en controlerende rol hebben. Een vergunningaanvraag waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan zal dus niet worden behandeld door de gemeenteraad. Dit betekent dat het college kan besluiten over de ingekomen aanvraag zonder de gemeenteraad hierover te raadplegen. In dit scenario zal de procedure bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dus het snelst doorlopen kunnen worden.

Betrokkenheid	Zeer beperkt
Werkbelasting	Zeer beperkt
Snelheid procedure	Zeer snel

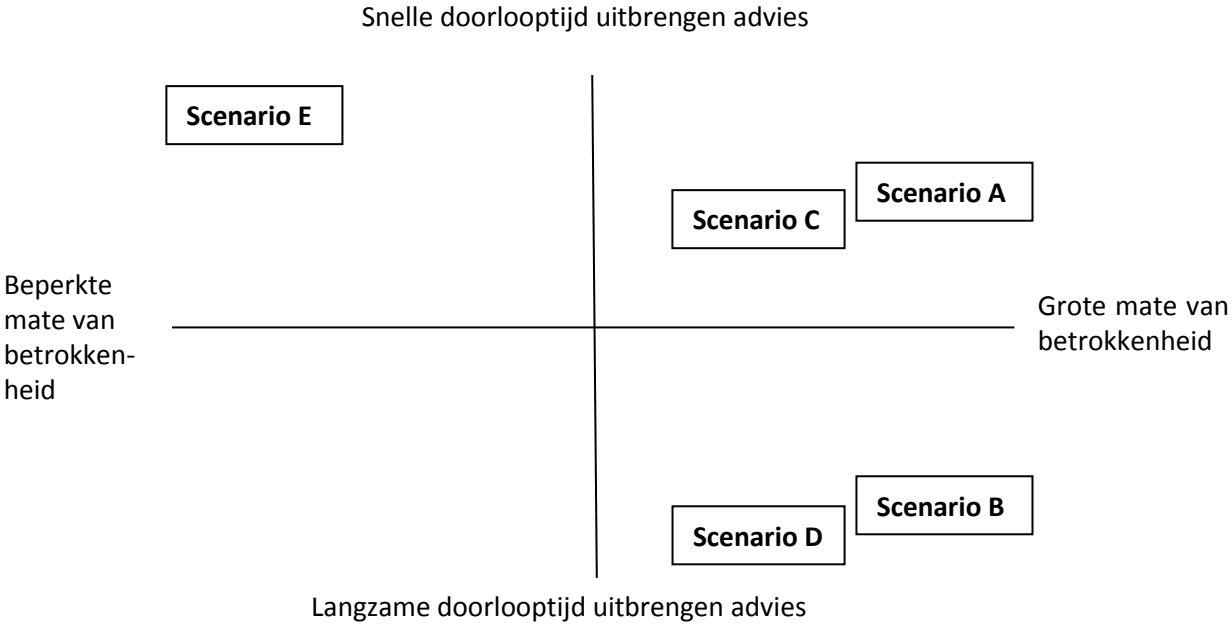
1.1.4. Matrix

In de onderstaande figuur is een matrix weergegeven waarbinnen de vijf hierboven beschreven voorbeeldscenario's een bepaalde plek innemen. Op de horizontale as is de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad (van beperkt tot groot) weergegeven en op de verticale as is de mate van 'werkbelasting' van de gemeenteraad (van beperkt tot hoog) weergegeven. De matrix geeft inzicht in wat de keuze voor het aanwijzen van (bepaalde) gevallen en de keuze voor de verdere werkwijze ten aanzien van de adviesbevoegdheid betekent voor de mate van betrokkenheid en de mate waarin de gemeenteraad wordt belast.

Bij scenario A en B is sprake van een grote mate van betrokkenheid en een relatief hoge werkbelasting van de raad, omdat alle aanvragen standaard worden geagendeerd. Scenario B kent daarbij nog een langzame procedure met meerdere stappen, waardoor de gemeenteraad meer belast wordt. Scenario A kent een snelle procedure, waardoor de raad wat minder belast wordt. Bij scenario C en D is sprake van een relatief grote mate van betrokkenheid, maar wel minder dan bij scenario A en B, omdat een piepsysteem van toepassing is en de gemeenteraad dus (waarschijnlijk) niet alle gevallen zal agenderen. Het piepsysteem zorgt er tegelijkertijd voor dat de belasting van de gemeenteraad minder wordt, omdat over het algemeen niet elke aanvraag zal worden geagendeerd. De belasting bij scenario D ligt daarbij wel hoger dan bij scenario C, omdat deze een langzame procedure kent. Bij scenario E is sprake van een beperkte betrokkenheid, omdat de gemeenteraad geen gevallen heeft aangewezen en deze dus ook niet hoeft te agenderen. Hiermee is de belasting van de gemeenteraad dus ook zeer beperkt.



In de onderstaande figuur is een andere matrix weergegeven met op de horizontale as de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad (van beperkt tot groot) en op de verticale as de doorlooptijd voor het uitbrengen van het advies (van langzaam tot snel). In de matrix zijn de vijf scenario's opgenomen. De doorlooptijd bij de scenario's A en B is enigszins sneller dan bij scenario's C en D, omdat bij de twee laatstgenoemde scenario's bij het uitbrengen van het advies in verband met het piepsysteem al een bepaalde termijn verstreken is voordat een aanvraag wordt geagendeerd.



1.1.5. Keuze scenario

De vijf beknopt uitgewerkte voorbeeldscenario's laten zien dat de keuze voor de gevallen waarover de gemeenteraad wel en niet een advies wil uitbrengen, in combinatie met de werkwijze en procedure voor het uitbrengen van een advies, van grote invloed is op de mate van betrokkenheid, de 'werkbelasting' van de gemeenteraad en de doorlooptijd voor het uitbrengen van een advies. Gemeenteraden kunnen in dit verband dus een keuze maken voor een bepaalde combinatie die het beste aansluit bij de eigen wensen en behoeften. De keuze die een gemeenteraad maakt kan zien op het vergaderstelsel en de vergaderfrequentie en afhankelijk zijn van het vertrouwen tussen het college en de gemeenteraad bij de betreffende gemeente.

Uit de interviews met gemeenten uit de quick scan (en casestudies) komt allereerst het beeld naar voren dat veel gemeenten nog geen goed (en met name concreet) idee hebben van de wijze waarop de adviesbevoegdheid zal worden ingevuld. Veel gemeenten zijn nu vooral bezig met (nadenken over) het opstellen van de omgevingsvisie en daarna het omgevingsplan. Deze gemeenten bevinden zich nog in een te vroegtijdig stadium om ook al na te denken over de invulling van de adviesbevoegdheid. De meeste gesprekspartners die al wel hebben nagedacht over een mogelijke invulling van de adviesbevoegdheid geven aan dat een soort piepsysteem of een variant hierop waarschijnlijk het meest werkbaar zal zijn.

Scenario C is het scenario dat het meeste recht lijkt te doen aan alle af te wegen aspecten. Het scenario kent een grote betrokkenheid van de gemeenteraad, een relatief lage werkbelasting en een hoge snelheid van het proces. De gemeenteraad maakt in dit scenario zelf keuzes over wanneer hij betrokken wenst te zijn bij de afhandeling van een aanvraag. Door procesmatig de keuze te maken voor rechtstreekse agendering in de gemeenteraad wordt de doorlooptijd zo klein mogelijk zonder dat afbreuk gedaan wordt aan de rol van de gemeenteraad.

Het verdient de aanbeveling dat het college de gemeenteraad enige richting geeft bij het bespreken van een aanvraag. Dit hoeft niet direct door bij de aanvraag het collegestandpunt (voorgenomen besluit) te voegen. Het zou echter wel helpen om de gemeenteraad te on-

dersteunen bij de behandeling van een aanvraag, bijvoorbeeld door hen te informeren over welk onderdeel van de aanvraag de buitenplanse omgevingsplanactiviteit betreft en in hoeverre de betreffende activiteit strijdig is met de vastgestelde kaders (o.a. met betrekking tot beleid (omgevingsvisie), wet- en regelgeving, omgevingsplan, etc.). Dit zou kunnen door naast de aanvraag een (door de ambtelijke organisatie voorbereide) oplegnotitie mee te sturen, aan de hand waarvan raadsleden gerichter met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

pro facto