

Leerpuntenverslag Rol van de raad bij de Omgevingswet

Zwolle 15 mei 2018

Op dinsdagavond 15 mei 2018 vond een workshop plaats met raadsleden en burgerraadsleden van de gemeente Zwolle over de rol van de raad bij de Omgevingswet. Naast (burger)raadsleden waren ook de griffier en de leden van het ambtelijke programmteam dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de Omgevingswet in Zwolle aanwezig.

De workshop werd begeleid door Alinda van Bruggen (WagenaarHoes) en was door haar voorbereid in overleg met de ambtelijk betrokkenen en de griffier.

Na een woord van welkom en een korte aftrap over de Omgevingswet door ambtelijk opdrachtgever Willy Visser gingen de deelnemers in gesprek aan de hand van twee fictieve casussen.



Casus 1

De eerste casus betrof een inwonersinitiatief voor een energiepark. Een duurzaamheidscollectief, gestart door inwoners vanuit Berkum en het buitengebied richting Dalfsen heeft een plan voor een klein maar hoogwaardig energiepark, waarmee een belangrijke versnelling zou kunnen worden gegeven aan de ambitie van de gemeente om per 2040 energieneutraal te zijn. Er is al een vrij ver uitgewerkt plan voor een energiepark op een agrarisch perceel van de een van de leden, aan de Hessenweg, tegen de grens met Dalfsen. Onder de direct omwonenden is veel draagvlak voor het initiatief, en de gemeente Dalfsen en het waterschap zijn positief over de mogelijkheden (al kan het park op de beoogde locatie niet worden opgeschaald). In de casus wordt een raadslid tijdens een informatieavond van het duurzaamheidscollectief in De Wijnenbelt gevraagd te reageren op het plan.

Opvallend in de reacties van de deelnemers was dat zij in meerderheid heel goed de rollen van college en raad (onder)kennen. De meeste deelnemers gaven in hun reacties aan dat de raad al aan de voorkant kaderstellend zou moeten zijn en het college bij concrete initiatieven toetst aan de kaders. Op dat algemene uitgangspunt werden wel verschillende aanvullingen en nuanceringen gegeven, onder meer

- dat men zou willen oproepen dat de initiatiefnemers met belanghebbenden, gemeente en eventueel andere partijen om tafel zouden moeten gaan;
- dat men zelf ook contact zou willen leggen met de buurgemeenten om te overleggen over optimale locaties voor dergelijke energieparks;
- dat men als raadslid wel nauwlettend zou willen volgen of door het college wordt gezocht naar ruimte om dit mogelijk te maken, en of goed in gesprek wordt gegaan met belanghebbenden.

Anderen erkenden dat het college hier aan zet zou zijn, maar vroegen zich af of de kaders wel adequaat zijn om een initiatief als dit aan te kunnen toetsen. Weer anderen gaven aan eerst het

initiatief in de eigen fractie te willen bespreken om tot een standpunt te komen, en daarna ook bovenlokaal overleg nodig te vinden. En twee deelnemers gaven aan vooral geen loze beloftes te willen doen of verwachtingen te willen wekken die ze niet zouden kunnen waarmaken, en daarom een procedureel antwoord te willen geven.

Dilemma's en aandachtspunten die in de bespreking van deze casus naar voren kwamen:

- Het is niet direct duidelijk of het gemeentebestuur hier in positie is om een afweging te maken. Onder de Omgevingswet is het Omgevingsplan dat door de gemeente is vastgesteld wederzijds bindend, voor de samenleving en voor de gemeente. Dat wil zeggen: initiatieven die voldoen aan de in het Omgevingsplan gestelde normen en eisen, zijn toegestaan. De raad noch het college kunnen een initiatief dat aan het Omgevingsplan voldoet, tegenhouden op basis van de Omgevingswet. Dat betekent dat de afweging 'vinden wij dit een wenselijke ontwikkeling op die plek' alleen aan de orde is wanneer het initiatief op basis van het Omgevingsplan niet zou mogen – dan zou eventueel ontheffing kunnen worden verleend – of wanneer in het Omgevingsplan de regels zodanig zijn geformuleerd, dat een situationele afweging aan de orde is.
- De raad kan bij de kaderstelling in het omgevingsplan kiezen voor gebruik van zogenaamde 'dichte normen': SMART geformuleerde normen die precies omschrijven aan welke eisen voldaan dient te worden. Bij het gebruik van dergelijke SMART normen lijkt de raad veel grip te hebben. Maar alle initiatieven die voldoen aan die regels, mogen dan ook, zonder verdere situationele afweging. In plaats van dergelijke SMART normen, kan in het omgevingsplan echter ook worden gewerkt met kwaliteitseisen. Dit zijn regels die gewenste effecten aanduiden zonder daar heel precies over te worden (bijvoorbeeld: 'geen parkeeroverlast'). Veel raadsleden hebben het gevoel dat zij bij het gebruik van kwaliteitseisen nog veel minder grip behouden, maar het tegendeel is waar. Bij het gebruik van kwaliteitseisen, is er altijd sprake van een situationele afweging. Het is dan aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat zijn plan op een passende wijze aan die eisen voldoet, waarbij de belanghebbenden (omwonenden, gebruikers) een belangrijke stem hebben in de bepaling wat 'passend' is.
- Bij ontwikkelingen zoals het voorbeeld in de casus, gaat het ook om een afweging van ruimtelijke belangen en ambities tegenover andere belangen (duurzaamheid, economie). Door in het Omgevingsplan niet alleen met dichte normen maar ook met kwaliteitseisen te werken, creëert de raad ruimte voor het college om meer integrale belangenafwegingen te maken.
- Meer situationele afwegingen betekent meer grip, maar ook een grotere workload voor de ambtelijke organisatie en het college, dan een rechttoe rechtaan toetsing of aan bepaalde specifieke regels is voldaan. Het is daarom raadzaam om toch een mix te gebruiken van SMART normen (bijv. nokhoogtes), vergunningvrije zaken (bijv. dakkapellen) en kwaliteitseisen.
- De raad bepaalt met de verplichte paragraaf over participatie en draagvlak in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan in belangrijke mate de verhouding tussen lokale overheid en samenleving ten aanzien van ontwikkelingen in het fysieke domein. Door het



vaststellen van de participatie-eisen in het omgevingsplan, bepaalt de raad immers ook een aantal belangrijke spelregels die tussen inwoners gelden. Deze procesnormen zijn wellicht van nog grotere invloed dan de inhoudelijke normen in het Omgevingsplan.

- In de casus was ook een spanningsveld tussen lokale belangen en bovenlokale belangen aan de orde. De Omgevingswet geeft de gemeente veel beleidsruimte en meer bevoegdheden dan nu om keuzes te maken die passen bij de eigen situatie. Om ook voor de eigen inwoners tot optimale locatiekeuzes voor impactrijke projecten te kunnen komen, is echter de afstemming met buurgemeenten wel van belang. Als het lukt om dit al voor de vaststelling van het Omgevingsplan te doen, kunnen bovenlokale keuzes voor bepaalde ontwikkelingen op bepaalde locaties in het Omgevingsplan worden verwerkt en hebben inwoners meteen duidelijkheid.
- Als, zoals in de casus was gesteld, de gemeente nadrukkelijk inwoners en bedrijven heeft opgeroepen om ook zelf initiatieven te nemen, is het lastig om een initiatief dat past binnen het beleid, dan toch af te wijzen. Geconstateerd werd dat dit een andere manier van omgaan met inwoners en samenleving vraagt. Een andere manier waarop je met elkaar in gesprek gaat en blijft, van een zo vroeg mogelijk stadium tot en met de fase waarin je dan samen met initiatiefnemers overlegt hoe hun initiatief nog beter kan.

Ten aanzien van de voorbereiding op de Omgevingswet leerde de casus dat:

- het zaak is voor de raad om zijn kaderstellende rol al vooraf, bij het opstellen en vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, zo goed mogelijk in te vullen. De kaders die de raad stelt bij de vaststelling van Omgevingsvisie en Omgevingsplan, bepalen de speelruimte voor zowel initiatiefnemers als het college. Aanvragen voor een Omgevingsvergunning worden aan het Omgevingsplan getoetst.
- de raad niet alleen de inhoud van de criteria bepaalt, maar ook in belangrijke mate de aard van de toetsingscriteria kan bepalen: de mix van 'dichte' objectieve normen en meer open kwalitatieve eisen.
- door meer met kwaliteitseisen te werken de raad kan kiezen voor een werkwijze waarin meer situationele afwegingen worden gemaakt. Deze situationele afwegingen zijn in principe aan het college; de raad controleert echter of het college de afwegingen goed gemaakt heeft, zowel inhoudelijk als procesmatig (participatie en draagvlak).
- de kaderstelling ook betrekking moet hebben op de eisen ten aanzien van draagvlak en participatie.
- het niet realistisch is om voor alle mogelijkheden die doordenking vragen, al vóór 2021 tot nieuwe kaderstelling te komen, en dat het dus in de rede ligt om via een groeimodel te werken, waarbij het huidige beleid het vertrekpunt vormt en stapsgewijs meer ruimte wordt gegeven en afwegingen worden toegevoegd. De Omgevingswet biedt die ruimte voor stapsgewijze doorontwikkeling.
- de raad het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet kan bepalen. In theorie is het mogelijk om het bestaande beleid (bestemmingsplannen) vrijwel ongewijzigd over te nemen in het omgevingsplan, en dus maar weinig gebruik te maken van de ruimte die de nieuwe wet biedt. Wel moet de gemeente tenminste de landelijke eisen ten aanzien van milieu en gezondheid en een participatieparagraaf toevoegen. In de praktijk is echter de verwachting dat inwoners een meer vernieuwende aanpak zullen verwachten en zo nodig afdwingen.

Casus 2

De tweede, eveneens fictieve casus, betrof een aanvraag voor een Omgevingsvergunning door een lid van een groep 65-plussers die een zorgcoöperatie voor ouderenzorg wil starten, met onder meer een luxe zorgvilla, een thuiszorgservice voor ouderen, en een ouderensoos (dagbesteding). De aanvraag voor de Omgevingsvergunning betrof de verbouwing van een brasserie en een eetcafé aan de Nieuwe Markt tot luxe zorgvilla en ouderensoos. De voorzieningen zijn bedoeld voor ouderen uit de gehele gemeente.

De raadsleden kregen de vraag voorgelegd hoe zij zouden reageren als een journalist belt met de vraag te reageren op de onrust onder inwoners over dit plan. Zij maken zich zorgen dat de zorgvoorziening op deze locaties de vitaliteit van het dorp zal ondermijnen. Daarnaast zegt de journalist de huidige aanbieder van dagbesteding voor ouderen te hebben gesproken, die



vreest voor afroming van hun cliëntenbestand en voor een exploitatietekort bij de bestaande dagbestedingsvoorziening, waarin net fors geïnvesteerd is, met hulp van de gemeente. Zouden de raadsleden dan verwijzen naar de kaders die zijn gesteld, en die waarborgen dat een integrale afweging wordt gemaakt? Of vinden zij dit een plan met zo'n grote impact voor ondernemers en bewoners van de Nieuwe Markt dat het aan hen is om zich daarover uit te spreken, niet aan de gemeenteraad? Of zouden zij anders reageren?

Een aantal deelnemers gaf aan te zullen verwijzen naar het Omgevingsplan waaraan het college zal toetsen, en dat het betrekken van ondernemers en andere belanghebbenden daarin – in de participatieparagraaf – ook geregeld is. Als de kaders goed zijn, dan zal dit initiatief daar wel op struikelen, zo was hun verwachting. Anderen twijfelden daaraan: de kaders staan wel vast maar daarin zal dit niet voorzien zijn en het is de vraag of de kaders goed genoeg zijn om dit te kunnen tegenhouden. Anderen gaven aan dat zij in ieder geval als raadsleden zouden willen onderzoeken of alle relevante belanghebbenden wel gehoord zijn. En een enkeling zou in dit geval toch graag als raad de afweging willen kunnen maken.

Aandachtspunten die de bespreking van deze casus naar voren kwamen (voor zover nog niet behandeld bij de eerste casus):

- Bij goede kaderstelling vooraf, kan de raad makkelijker vertrouwen dat de toetsing van aanvragen voor een Omgevingsvergunning aan het Omgevingsplan tot goede keuzes leidt.
- Het Omgevingsplan kan echter niet verhinderen – zelfs niet als de betreffende panden een horeca- of detailhandel bestemming hebben - dat een particulier ondernemer stopt met zijn bedrijf (zoals de brasserie of het café in deze casus), nog dat zij hun pand verkopen aan een andere horecaondernemer. Het voordeel dat de Omgevingswet in dit geval biedt is dat de initiatiefnemers als zij een Omgevingsvergunning willen aanvragen, over hun plan in gesprek zullen moeten gaan met de omgeving, en wellicht daardoor in overleg tot een ander, beter plan komen.
- Bij ontwikkelingen met een zo grote impact op de functie van een deel van de binnenstad als in de casus, zijn niet alleen de direct aanwonenden belanghebbend, maar misschien wel een

veel bredere groep inwoners van de gemeente. Daarvoor moeten passende participatieafspraken worden gemaakt. De finale afweging vindt echter plaats door het college. De casus toont aan dat het opstellen van goede participatieafspraken een van de meest cruciale stappen is op weg naar de Omgevingswet.

- Het verkennen van draagvlak onder belanghebbenden is in beginsel de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Het de rol van de raad om daarvoor vooraf procesregels te stellen en vervolgens te controleren of deze adequaat zijn nageleefd.
- Als toetsing aan het Omgevingsplan niet alleen toetsing aan dichte normen behelst maar ook een situationele afweging, dan is de vraag aan de orde wat daarbij dan maatwerk onderscheidt van willekeur. Het verschil tussen maatwerk en willekeur is dat bij maatwerk een situationele afweging wordt gemaakt tussen in het beleid vastgestelde kwaliteiten, ambities en normen en dat de uitkomst van die afweging op basis van het beleid kan worden uitgelegd; terwijl dat bij willekeur niet het geval is. We bespraken een voorbeeld van een afweging tussen behoud van een beschermd dorpsgezicht versus behoud van een noodzakelijk voorzieningenniveau, waarbij een eerste aanvraag om een voorziening toe te voegen wordt gehonoreerd ondanks aantasting van het dorpsgezicht, maar een tweede vergelijkbare aanvraag wordt afgewezen omdat het voorzieningenniveau inmiddels weer voldoende is.
- De verplichte participatieparagraaf in het Omgevingsplan vereist niet dat de gemeente een kwantitatieve norm stelt voor het benodigde draagvlak voor initiatieven. Wel moeten regels worden gesteld voor 'het zoeken van draagvlak' en voor het bepalen wie belanghebbenden zijn. Het is raadzaam om deze regels zodanig te formuleren dat wel wordt afgedwongen dat initiatiefnemers met belanghebbenden in gesprek gaan om te verkennen of bezwaren kunnen worden opgelost; maar dat niet het aantal voor- of tegenstanders bepaalt of de omgevingsvergunning kan worden verstrekt in plaats van het gemeentebestuur.
- Als de raad bij de kaderstelling er voor kiest om het college meer ruimte te geven voor situationele, integrale afwegingen (bijvoorbeeld door een aantal kwaliteitseisen toe te voegen), dan kan dit leiden tot betere besluiten voor de stad, maar ook tot meer discussie over de besluiten. Dat stelt de raad en individuele raadsleden voor een keuze ten aanzien van hun rol. Het is eenvoudig om politiek te bedrijven op basis van door het college gemaakte afwegingen, het is echter ook mogelijk om daar meer vanuit de bestuurlijke en verbindende rol van de raad mee om te gaan. Beide rolnemingen zijn legitiem, en ieder raadslid zal per geval moeten bezien wat hij of zij een passende rolneming vindt. Het is wel van belang om erbij stil te staan dat de wijze waarop de raad omgaat met de aan het college gegeven afwegingsruimte, een grote invloed kan hebben op het vertrouwen van inwoners in het gemeentebestuur.
- Het is aan te raden om al in de voorbereiding van de Omgevingsvisie inwoners te betrekken bij de vraag wat zij belangrijk vinden als het gaat om de toekomst en ontwikkeling van de gemeente en/of de wijken waarin zij wonen. Daarbij is het vanzelfsprekend belangrijk goed na te denken over de aanpak van en communicatie over dat participatietraject, om te voorkomen dat alleen de usual suspects inbreng leveren. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om de opbrengst van een dergelijk participatietraject te wegen.



Naar aanleiding van de workshop concludeerden de deelnemers dat zij:

- als raad graag willen oefenen met het stellen van goede kaders (een mix van dichte normen en kwalitatieve kaders), hetzij in de vorm van een pilot hetzij door samen met het college te oefenen met bijv. oude casussen;
- belangrijk vinden dat regionale afstemming plaatsvindt ten aanzien van een aantal thema's zoals opwekking van duurzame energie;
- positief staan tegenover het eventueel instellen van een raads werkgroep of andere vorm waarin de raad de voorbereidingen op de Omgevingswet actief kan volgen.

Verantwoordelijk directielid Pien van der Does vertelde dat in de vorige raadsperiode al een aantal stappen zijn gezet, waaronder een eerste aanzet voor een Omgevingsvisie, en dat de organisatie op dit moment bezig is met de voorbereiding van een concept Omgevingsvisie 2.0. Daarbij wordt ook een eerste verkenning gedaan van elementen die in de participatieparagraaf een plek zouden moeten krijgen. In de visie kunnen bepaalde kwaliteiten worden toegedicht aan bepaalde gebieden binnen de gemeente, die vervolgens doorvertaling vinden in het Omgevingsplan.

De griffie en de organisatie zullen in overleg met de portefeuillehouder bespreken wat een goede manier is om verder te gaan. Naar verwachting zal na de zomer een procesvoorstel voor de voorbereiding van het Omgevingsplan aan de raad worden voorgelegd.

Wij wensen u veel succes, wijsheid en inspiratie bij de volgende stappen op weg naar de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan voor Zwolle.

Alinda van Bruggen (WagenaarHoes)
Driebergen, 18 mei 2018