



Verslag Raad in beraad Venlo

22 maart 2017

Op woensdagavond 22 maart 2017 vond in het stadhuis van Venlo een workshop Raad in beraad plaats met de raad van de gemeente Venlo. In het licht van de vele veranderingen en opgaven die op de raden af komen – meer participatieve democratie, meer werken vanuit maatwerk in het sociaal domein en de omgevingswet, meer uitvoering van taken in regionale samenwerking – is er alle reden voor de raad om zich te beraden op wat dit betekent voor haar eigen rol. In dit geval was er voor gekozen de workshop toe te spitsen op de rol van de raad in relatie tot de Omgevingswet

De workshop werd aangeboden door het ministerie van BZK als onderdeel van het landelijk actieplan Versterking positie raadsleden. De workshop werd begeleid door Alinda van Bruggen (WagenaarHoes) en was door haar voorbereid in overleg met de griffie en de ambtelijk projectleider Omgevingswet. Naast de raadsleden waren ook portefeuillehouder Jos Teeuwen, projectleider Bert Senden, enkele andere betrokken ambtenaren, raadsgriffier Geert van Soest en raadsadviseur Margo Beijers aanwezig.

De raad ging in gesprek aan de hand van twee fictieve casussen. De eerste casus betrof een inwonersinitiatief voor een energiepark. Een duurzaamheidscollectief, gestart in Venlo Noord, waarmee een belangrijke versnelling zou kunnen worden gegeven aan de ambitie van de gemeente om per 2035 energieneutraal te zijn. Er is al een vrij ver uitgewerkt plan, waarvoor veel draagvlak is in Venlo Noord. De beoogde locatie is echter vanuit het perspectief van de gemeente suboptimaal, want een energiepark aan de zijde van Horst aan de Maas of Peel en Maas zou nog meer voordelen bieden. In de casus wordt een raadslid tijdens een informatieavond van het duurzaamheidscollectief in het dorps huis gevraagd te reageren op het plan.



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

- De raad moet een positie kiezen in het spanningsveld tussen enerzijds de ambities om ruimte te geven voor initiatief vanuit de samenleving en anderzijds de verantwoordelijkheid jegens

alle inwoners om te streven naar optimale inzet van ruimte en middelen. In het gesprek bleek dat de raadsleden het belangrijk vinden om ruimte te geven voor initiatief en ontwikkeling, maar bij een impactrijk project zoals dit niet buiten spel wil staan.

- Het gaat daarbij niet alleen om de mogelijkheid voor de raad en/of de ambtelijke organisatie om te kunnen bijsturen op de inhoud van een initiatief, maar ook om de mogelijkheid om meerdere initiatieven tegen elkaar af te wegen.
- De beweging van 'nee, tenzij...' naar 'ja, mits...' is dus genuanceerder dan 'wij zeggen geen nooit nee'.¹
- Bij een deel van de raadsleden was er in eerste instantie een neiging om het dilemma als een politieke kwestie te benaderen, waarbij het voor de eigen reactie uit zou maken of men een coalitie- of oppositiefractie zou zijn. Het was een eyeopener dat na de implementatie van de Omgevingswet in principe de normen en kwaliteitseisen voor ontwikkelingen in het fysieke domein in het Omgevingsplan zijn vastgelegd en voor inwoners zijn ontsloten, en dat een initiatief als dit in principe slechts daaraan hoeft te voldoen. Het politieke debat heeft zijn logische plaats bij het opstellen en de vaststelling van Omgevingsvisie en Omgevingsplan, en nadien in de controlerende rol ten opzichte van het college. Met name als meer met kwaliteitseisen wordt gewerkt, blijft er een grotere politieke rol voor de raad om te beoordelen of het college de juiste afwegingen heeft gemaakt (in de specifieke casus speelt ook nog de vraag of de gemeente al dan niet wil investeren in het initiatief; die vraag valt buiten hetgeen in omgevingsvisie en omgevingsplan wordt geregeld).
- De afwegingsruimte voor de gemeente wordt mede bepaald door het gebruik van normeringen dan wel kwaliteitseisen in het omgevingsplan. Naarmate meer met normeringen wordt gewerkt is er minder ruimte voor situationele afwegingen. Voor inwoners (initiatiefnemers en stakeholders) biedt dat meer zekerheid, maar minder ruimte.² Naarmate de raad ervoor kiest om meer te werken op basis van kwaliteitseisen, is er meer ruimte om initiatieven situationeel te beoordelen, en tevens sprake van een grotere rol van de raad.
- De rol van de raad heeft meer inhoud, maar is ook veel moeilijker wanneer gekozen wordt voor meer kwaliteitseisen en minder normeringen. Immers, de beoordeling wanneer iets 'passend' is op een specifieke locatie vergt meer verdieping en discussie dan de beoordeling of wordt voldaan aan objectieve normeringen. Het is belangrijk dat u zich daarvan bewust bent en nadenkt over de vraag hoeveel u als raadslid en samen als raad kunt hanteren.
- Een casus als deze kan zich ook nu al voordoen. Reden om hier in het kader van de voorbereiding op de Omgevingswet toch nu zo nadrukkelijk bij stil te staan is dat de raad nu de kans heeft om kaders te stellen, zowel inhoudelijk als voor het proces (mate en wijze van participatie, meer of minder gebruik van kwaliteitseisen). En omdat de overgang naar een zogenoemde 'uitnodigingsplanologie' veronderstelt dat inwoners straks ervan uit mogen gaan dat initiatieven die voldoen aan de gepubliceerde normen en eisen, doorgang mogen vinden.
- Een van de raadsleden gaf aan niet (zoals in de casus) verzeild te willen kunnen raken in een situatie waarbij zij geconfronteerd zou worden met een al vrijwel geheel uitgekristalliseerd plan met zo'n grote impact. In de ontwikkeling richting meer samen doen met de samenleving (uitnodigingsplanologie, of zelfs richting overheidsparticipatie) is dat een belangrijk punt: hoe zorgt de raad ervoor om geïnformeerd en aangesloten te zijn op

¹ Zie ook sheet 35 in de meegezonden presentatie.

² Vergelijk het sociaal domein, waar het oude uitgangspunt van rechtsgelijkheid (aanspraakgestuurd) is vervangen door het uitgangspunt van behoeftegericht maatwerk

impactrijke initiatieven? Dit vraagt serieuze doordenking. In het voorbeeld van de casus: hoe kan de raad waarborgen dat zij, als er een dergelijk duurzaamheidscollectief zou worden gevormd, daarvan vroegtijdig op de hoogte is? Natuurlijk geldt dat niet voor ieder particulier initiatief, maar wel voor impactrijke grote initiatieven. Ook de vraag waaraan wel en waaraan geen aandacht te besteden vraagt verdere doordenking.

De tweede casus betrof een aanvraag voor een omgevingsvergunning van een horecaondernemer die in het centrum van Venlo (aan De Parade) een Beierse fooddock wil gaan realiseren. Het betreft een concept dat elders in het land erg succesvol blijkt en dat naast de horeca ook een waardevolle functie kan vervullen voor integratie en activering. In de casus heeft de initiatiefnemer zich helemaal conform de geest van de Omgevingswet gedragen: hij heeft overleg gezocht met de gemeente, met omwonenden en naburige ondernemers etc. Het plan past grotendeels in het omgevingsplan, en samen met de ambtenaar wordt nu gekeken hoe het verder passend kan worden gemaakt binnen de overige eisen van het omgevingsplan. Een journalist stelt dat er sprake is van onrust en zorg onder inwoners van de gemeente en vraagt u om een reactie.

Dilemma's en leerpunten vanuit de bespreking van de tweede casus:

- Hoe integraal kunnen we de afweging bij het verlenen van de omgevingsvergunning maken? Kunnen ook aspecten van sociale cohesie, participatie, openbare orde en veiligheid (de APV), en de betekenis van een initiatief voor realisatie van doelstellingen op andere domeinen worden meegenomen? Deze aspecten zijn in principe geen onderdeel van het omgevingsplan, maar wel kan ervoor worden gekozen om in het omgevingsplan aan te geven dat een integrale afweging gewenst is met ook deze aspecten.
- Evenals in de huidige bestemmingsplannen zal ook in de omgevingsplannen sprake zijn van andere inhoudelijke kaders voor het centrum dan voor de buiten-kernen. Het is echter raadzaam om niet alleen te differentiëren in de inhoudelijke kaders en normeringen, maar ook in de eisen die gesteld worden aan participatie. In een kern in het buitengebied is het passend om de participatie-eis te beperken tot inwoners en bedrijven in die kern. Als het gaat over het centrum van de gemeente zijn niet alleen de inwoners (en bedrijven) die in het centrum wonen belanghebbenden maar ook alle andere inwoners van de gemeente. Dit dient in de participatieparagraaf gehonoreerd te worden.
- Een meerderheid van de deelnemers geeft aan dat zij het belangrijk vinden ontwikkelingen mogelijk te maken, en dus niet alles te willen dicht timmeren.
- In de bespreking komt duidelijk de wens naar voren om in de omgevingsvisie en het omgevingsplan de mogelijkheid in te bouwen om stapsgewijs te leren en door te ontwikkelen, bijvoorbeeld door al vooraf een evaluatiemoment te bepalen.
- Ook is stilgestaan bij de vraag of bij een collegewisseling waarbij sprake is van een grote verandering van politieke kleur, ook het omgevingsplan ingrijpend kan worden aangepast. Geconcludeerd werd dat dit in theorie misschien wel kan, maar dat een sterk wisselende



koers onwaarschijnlijk is en richting inwoners niet te verkopen is (zou zelfs verwijt van onbehoorlijk bestuur kunnen oproepen).

- De raad kan aan de voorkant kaders bepalen ten aanzien van de participatie bij het omgevingsplan, en bepaalt daarmee deels zelf de verhouding tussen inwoners en raad.

Afspraken voor het vervolg

Bij de afronding van de workshop zijn de volgende uitgangspunten en afspraken voor het vervolg geformuleerd:

- Er is behoefte aan experimenteren met de Omgevingswet. Venlo is als koploper-gemeente al bezig met een pilot. De raad zal worden geïnformeerd over de opbrengsten van de pilot.
- Er is behoefte om als raad mee te kunnen denken over criteria voor participatie en draagvlakmeting, om te voorkomen dat dit selectief en subjectief kan worden ingevuld.
- De meeste deelnemers zien de omgevingswet als een kans om ontwikkelingen mogelijk te maken. Zij willen niet te veel dicht timmeren.
- Er is een duidelijke wens om in de omgevingsvisie en het omgevingsplan de mogelijkheid in te bouwen om stapsgewijs te leren en door te ontwikkelen, door vooraf evaluatiemomenten in te bouwen.
- Participatie wordt belangrijk gevonden, maar het met wel te behappen zijn. Er is een realistisch plan nodig, met goede prioriteringen.
- De raad wil als geheel op de hoogte gehouden en meegenomen worden; de werkgroep Omgevingswet dient zich vooral op het proces te richten.
- Aan het presidium (bijeen op 27 maart) wordt voorgesteld om de raads werkgroep Omgevingswet weer nieuw leven in te blazen, met als opdracht om vanuit een procesrol de voorbereidingen op de omgevingswet te volgen en te zorgen dat de gehele raad op de juiste onderwerpen en momenten wordt geïnformeerd en betrokken.

Wij wensen u veel succes, wijsheid en inspiratie bij uw volgende stappen. Wij houden u daarbij ook graag periodiek op de hoogte van inzichten die uit de Raad in beraad sessies voortkomen.

Driebergen, 26 maart 2017