

# De rol van de raad bij de Omgevingswet

Verslag themabijeenkomst gemeenteraad Venlo 19 september 2018

Op woensdagavond 19 september 2018 vond in het stadhuis van Venlo een themabijeenkomst plaats voor de leden van de gemeenteraad over de rol van de raad in het licht van de Omgevingswet.

Naast de raadsleden, waren ook portefeuillehouder Alexander Vervoort, ambtelijk programmaregisseur Bert Senden en projectleider Omgevingsplan Ger Meerts, griffier Geert van Soest, raadsadviseur Margo Beijers en enkele andere betrokken ambtenaren aanwezig.

Na een woord van welkom door sessievoorzitter Duran Yildiz, schetste wethouder Vervoort dat de Omgevingswet vooral een gedragsverandering beoogt, waarbij meer ruimte ontstaat voor initiatieven en ideeën van inwoners, resulterend in een betere leefomgeving. Nodig daarvoor is de bereidheid om dingen anders te doen, “want oud denken leidt niet tot nieuwe wegen”.

Bert Senden friste vervolgens de geheugens op met een compacte samenvatting van de hoofdlijnen van de Omgevingswet en de transformatie die daarvoor nodig is.

Vervolgens gingen de raadsleden in gesprek aan de hand van twee fictieve casussen, voorbereid en begeleid door Alinda van Bruggen (WagenaarHoes).

## Casus 1

De eerste casus betrof een aanvraag voor een Omgevingsvergunning door twee leden van een groep 65-plussers die een zorgcoöperatie voor ouderenzorg willen starten, met onder meer een luxe zorgvilla, een thuiszorgservice voor ouderen, en een ouderensoos (dagbesteding). De aanvragen voor omgevingsvergunningen betroffen de verbouwing van een groot winkelpand (een schoenenzaak) in het kernwinkelgebied in Tegelen en van de naastgelegen brasserie tot luxe zorgvilla respectievelijk ouderensoos.

De raadsleden kregen de vraag voorgelegd hoe zij zouden reageren als een journalist belt met de vraag te reageren op de onrust onder inwoners van Tegelen over dit plan. Zij maken zich zorgen dat de zorgvoorziening op deze locaties de vitaliteit van het kernwinkelgebied 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 Tegelen dat het aan de inwoners van het dorp is om zich daarover uit te spreken, niet aan de gemeenteraad? Of zouden zij anders reageren?



Wat opviel was dat de deelnemers allemaal merkbaar probeerden om te reageren conform de doelstellingen van de Omgevingswet zoals die door wethouder Vervoort en door Bert Senden waren gepresenteerd. Maar ook dat nog lang niet duidelijk is wat dan in een concreet geval als dit 'werken volgens de Omgevingswet' is.

Een aantal deelnemers zouden in dit geval met een gerust hart verwijzen naar de kaders. Sommigen met het argument dat de kaders goed zijn, anderen met het argument dat zij het een goed initiatief vinden en 'dus' gewoon aan de kaders willen toetsen, want dan kan het doorgaan. Anderen gaven aan het wel een goed plan te vinden, maar 'we moeten niet oud denken, dus we moeten de initiatiefnemers vragen om draagvlak te zoeken'. Weer anderen gaven aan dat de kaders in dit geval niet voldoende duidelijk zijn en dat onduidelijk is hoe het nou zit met participatie. En tot slot vroegen enkele raadsleden zich af of de raad wel gaat controleren of het college goede afwegingen heeft gemaakt en of je in een geval als dit situationele afwegingen mag maken.

In de bespreking kwamen de volgende leer- en aandachtspunten naar voren:

- 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 (inhoudelijke en procesmatige) 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 kaderstellende rol van de raad zit dus vooral aan de voorkant: bij het vaststellen van het Omgevingsplan; als er eenmaal kaders zijn dienen initiatieven daaraan getoetst te worden.
- 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 de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan kan echter ook worden gewerkt met kwaliteitseisen. Dit zijn regels die gewenste effecten aanduiden zonder daar heel precies over te worden (bijvoorbeeld: 'geen parkeerverlast' of 'versterking van voorzieningenniveau). Veel raadsleden hebben het gevoel dat zij bij het gebruik van kwaliteitseisen 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. Zo kan het gebeuren dat een Omgevingsvergunning wordt verleend voor een functiewijziging van een pand in het kernwinkelgebied omdat die 'passend' wordt gevonden, terwijl een identieke functiewijziging van een pand in dezelfde



straat enkele maanden later wordt afgewezen 'niet passend', juist omdat er inmiddels een situatie is ontstaan.

als  
andere

- Meer situationele afwegingen betekent meer grip, maar vraagt ook meer capaciteit dan een rechttoe rechtaan toetsing of aan bepaalde specifieke regels is voldaan. Het is daarom raadzaam om een mix te gebruiken van dichte normen (bijv. nokhoogtes), vergunningvrije zaken (bijv. dakkapellen) en kwaliteitseisen.
- Meer situationele en kwalitatieve afwegingen maken het mogelijk om meer dan nu vanuit 'de bedoeling' van het beleid te werken. De verantwoording en de beantwoording van klachten en bezwaren veranderen daarmee ook: de gemeente zal meer moeten kunnen uitleggen waarom zij een afweging heeft gemaakt. Voor raadsleden is het goed zich te realiseren dat als zij ervoor kiezen om meer ruimte in de kaders te creëren voor situationele afwegingen, en het belangrijk vinden dat de gemeente situationele afwegingen kan maken, dat die ruimte dan ook beschermd dient te worden. Dit kan betekenen dat de raad bij besluiten waarover discussie ontstaat, zich moet afvragen in hoeverre een politieke stellingname bijdraagt aan dat doel en in hoeverre eerder een verbindende rol gewenst is.
- De raad zal in de Omgevingsvisie / het Omgevingsplan niet alleen inhoudelijke kades, maar ook proceskaders moeten stellen: de participatieparagraaf. Met het bepalen van de kaders voor initiatiefnemers als het gaat om het zoeken van draagvlak, bepaalt de raad in zekere zin de spelregels tussen gemeente bestuur en samenleving. Uiteraard gaat het daarbij om de vraag wie betrokken dienen te worden bij het participatietraject. Wie zijn de belanghebbenden? Zijn dat alleen de burens, de inwoners van de straat of misschien wel alle inwoners van de kern of van de gemeente? Wat passend is hangt zowel af van de aard van het gebied waar het initiatief speelt (is het buitengebied, een woonwijk of het stadscentrum?) als van de aard van het initiatief. Gelukkig kunnen de participatie-eisen per deelgebied en per type initiatief verschillend worden gesteld.
- Belangrijke vragen om tot goede kaderstelling voor participatie te komen zijn:
  - **Wat dient het participatieproces op te leveren?** Willen we inzicht in welke belangen er spelen? In andere wensen en ideeën voor het gebied? Willen we vooral deskundigheid of creativiteit uit de samenleving mobiliseren om tot een nog beter plan te komen? Of willen we weten hoe groot het draagvlak is voor een concreet initiatief?
  - **Wie dienen betrokken te worden?** Als het de raad te doen is om zicht op het draagvlak, dan zal het antwoord op deze vraag anders zijn dan wanneer het participatieproces deskundigheid die in de samenleving aanwezig is beoogt aan te boren, of als het vooral de bedoeling is te verkennen welke andere ideeën er zijn voor het gebied.
  - **Hoe wil de raad omgaan met de opbrengsten van het participatieproces?** Wil de raad de opbrengsten van de participatie gebruiken ten behoeve van de eigen oordeelsvorming, of de opbrengsten rechtstreeks bepalend laten zijn voor het besluit? Of wil de raad dat de initiatiefnemer met de opbrengsten van het participatieproces aan de slag gaat om zo tot een zo breed mogelijk gedragen versie van het initiatief te komen?
  - **Wie is verantwoordelijk voor het participatieproces?** Is dat de gemeente, de initiatiefnemer, een bewonersvereniging of 'de samenleving'? Het antwoord op deze vraag hangt deels af van de antwoorden op de voorgaande vragen, maar ook van de

mate waarin er vertrouwen is in de zelfredzaamheid, vaardigheid en betrouwbaarheid van inwoners in dit verband.

- Het is niet waarschijnlijk dat de raad voor elke denkbare situatie dezelfde kaders voor participatie passend vindt. Dat is op te lossen door in de participatieparagraaf van het Omgevingsplan te differentiëren naar verschillende typen situaties en/of naar verschillende deelgebieden in de gemeente. Ook kan voor grote ontwikkelingen en initiatieven worden bepaald dat de initiatiefnemer in overleg met de gemeente een participatieplan moet opstellen (dat door de gemeente moet worden goedgekeurd). Dit laatste biedt optimale mogelijkheden om de participatieprocessen optimaal passend vorm te geven, maar vergt wel ambtelijke capaciteit, waardoor het minder geschikt is als generieke oplossing.

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

- het zaak is voor de raad om haar 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 het zoeken 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, doordat het Omgevingsplan vrij eenvoudig en organisch kan worden aangepast aan voortschrijdend inzicht.

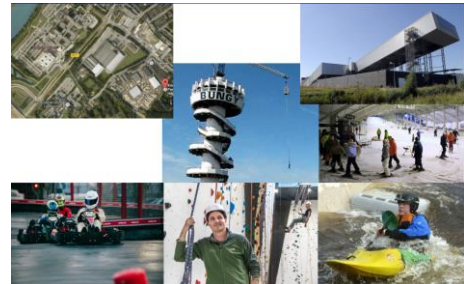


## Casus 2

De tweede, eveneens fictieve casus die besproken werd, ging over een projectontwikkelaar van FunSports Inc. die het college had benaderd met de vraag in gesprek te gaan over een plan om op het oude veilingterrein in Venlo een groot FunSports park te realiseren. Het complex zal onder meer bestaan uit een skihal, een indoor-wildwaterbaan voor rafting en kano-en, een klimhal, squashbanen en een spectaculaire indoor-kartbaan. Ook een restaurant, een bar, outlet-shops met sportartikelen,

twee feestzalen en een dance-zaal zijn onderdeel van het concept. Een belangrijke blikvanger wordt een bungee-jump toren. Verwacht wordt dat dit park in Venlo jaarlijks 120.000 bezoekers zal trekken en tenminste 50 vaste banen kan bieden.

De gemeente heeft in het Omgevingsplan voor het gebied een geluidsnorm gesteld van maximaal 45 dB(A), de reguliere norm voor woonwijken. Het FunSport-park zou een overschrijding van die norm opleveren. De gebiedsdoelen voor de buurt waarvan het veilingterrein onderdeel uitmaakt zijn: 'voorkomen en tegengaan van leegstand' en 'een aantrekkelijke openbare ruimte'. Horeca en detailhandel behoren niet tot de direct toegestane functies. Het 'grotere' gebied, waar ook het voormalige veilingterrein onderdeel van uitmaakt, is bedoeld als gemengd stedelijk gebied met functies op gebied van zorg, onderwijs, buitensport en groen en water.



De vraag aan de raadsleden was hoe zij zouden reageren als de portefeuillehouder hen zou informeren over het plan van de projectontwikkelaar en over zijn voornemen in gesprek te gaan en te verkennen wat de eventuele kansen, risico's en mogelijkheden kunnen zijn. Zouden zij rustig afwachten tot er een serieus voorstel komt of zouden zij de portefeuillehouders vooraf kaders willen meegeven voor het gesprek met de projectontwikkelaar?

De raadsleden gebruikten veel van wat bij de eerste casus was besproken, over participatie en over werken met kwaliteitseisen naast dichte normen, bij de beantwoording van deze vraag. Specifieke aandachtspunten en vragen die bij deze casus naar voren kwamen waren:

- Hoe ga je om met een plan dat wel interessant is en deels binnen de kaders past, maar voor een deel ook niet? De 'ja, mits...' houding betekent niet dat je dan zomaar elke keer de kaders aanpast. Het idee van de Omgevingswet is dat de gemeente met de initiatiefnemer in gesprek gaat (en de initiatiefnemer met de belanghebbenden) en meedenkt over de vraag hoe datgene wat de initiatiefnemer beoogt mogelijk gemaakt kan worden; in beginsel binnen de kaders. Alleen als blijkt dat een initiatief wel gewenst is vanuit belangrijke kwaliteitsdoelen, maar volgens de kaders niet past en niet passend te maken is, dan kan dat reden zijn om de kaders te willen aanpassen.
- Hoe kun je de kaders zo opstellen dat deze bestand zijn tegen slimheid van projectontwikkelaars? Dichte normen geven een illusie van grip, maar zijn in feite veel makkelijker te omzeilen dan kwaliteitseisen, omdat die laatste aangeven wat 'de bedoeling' is. Door naast dichte normen ook kwaliteitseisen voor gebieden te formuleren, kunnen initiatieven worden getoetst aan de mate waarin ze passen bij wat de bedoeling is. Juist door de veel opener en meer kwalitatieve formulering, leveren kwaliteitseisen minder 'mazen' op.
- Bij de eerste casus kwam naar voren dat de raad aan de voorkant kaders moet stellen, en dat niet naar aanleiding van een aanvraag voor een omgevingsvergunning nog even snel kan doen om de betreffende ontwikkeling (on)mogelijk te maken. Als er, zoals in deze tweede casus, nog geen sprake is van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, maar wel van een wezenlijk nieuwe ontwikkeling, dan is het in principe nog mogelijk om daar kaders voor te stellen.



- De raadsleden reageerden verdeeld op de vraag ervan zouden vinden als de portefeuillehouder een dergelijke mededeling bij de raad zou komen en een reactie zou vragen. Een deel vond dat de wethouder gewoon moet toetsen aan de bestaande kaders en dat de raad vertrouwen moet hebben in de wethouder om dit soort gesprekken op een goede manier te voeren. Een ander deel zou wel graag aandachtspunten willen meegeven aan de wethouder voor diens gesprek met de projectontwikkelaar. Het is uiteraard aan de raad (en aan ieder raadslid zelf) om te bepalen hoe hij hiermee wil omgaan. Wel is het belangrijk om na te denken over het niet verstandig is om in de eerste periode dat met het nieuwe instrumentarium van kwaliteitseisen, situationele en integrale afwegingen, etc. wordt gewerkt, samen als raad en college te leren over hoe dat werkt, welke interpretaties je kunt geven aan bepaalde normen en kwaliteitseisen, en wat je van elkaar verwacht als het gaat om situationele en/of integrale afwegingen.
- Als sprake is van een externe initiatiefnemer, zoals in deze casus, steekt het goed inrichten van het participatieproces extra nauw en kan dat niet zomaar aan de initiatiefnemer worden overgelaten.
- Participatie van inwoners en ondernemers kan ook betere oplossingen opleveren, doordat zij lokale mogelijkheden en kansen verbinden met de voor- en nadelen van het voorgestelde initiatief.

wat ze met

Naar aanleiding van de workshop concludeerden de deelnemers:

- Dat zij de mogelijkheid om kwaliteitseisen toe te voegen aan bestaande dichte normen als een kans zien;
- Dat de raad met name aan de slag zal moeten om goed invulling te gaan geven aan de participatie-paragraaf (moet je dit als raad structureren en zo ja, hoe dan, of moet je dit loslaten?);
- Dat de raad ook zal moeten oefenen met andere manieren van kijken en denken over maatwerk en willekeur;
- Dat loslaten geen doel op zich is, maar dat het er om gaat om je (kaderstellende) rol aan de voorkant te pakken en zo een kwaliteitsimpuls te geven;
- Het vertrouwen in de portefeuillehouders vergt om hen de ruimte te geven voor integrale afwegingen;
- Dat het nodig is te werken met casussen om echt gevoel te krijgen bij wat de Omgevingswet inhoudt. Naast oude eigen casussen en fictieve casussen zouden ook de casussen die langs komen in de welstandsadviezen hier mogelijk voor gebruikt kunnen worden;
- Dat het bij het nadenken over de eigen rol belangrijk blijkt om te kunnen schakelen tussen abstractieniveaus, maar dat dat ook moeilijk is. Het is belangrijk elkaar daarbij te helpen;
- Dat communicatie naar inwoners over wat er gaat veranderen ook van groot belang is. Bert Senden gaf daarop aan dat nu eerst gewerkt wordt aan het op orde brengen van de belangrijkste stukken en dat in 2020 naar buiten zal worden gegaan;
- Dat er zorg bestaat over inwoners die de digitale vaardigheden ontberen die straks nodig zijn om het Omgevingsplan te kunnen inzien en begrijpen. De raad vindt het belangrijk dat er naast een goede digitale toegang ook ondersteuning beschikbaar blijft voor inwoners die dat nodig hebben.

Wij wensen u veel succes, wijsheid en inspiratie bij uw volgende stappen.

Alinda van Bruggen

Driebergen, 2 oktober 2018