



Handreiking voor gemeenteraden

Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan



Colofon

Deze handreiking is gemaakt door het VNG Programma Invoering Omgevingswet in nauwe samenwerking met de VNG-commissie Raadsleden en Griffiers. Voor meer informatie: VNG informatiecentrum, tel 070 - 373 8393.

September 2017

Inhoudsopgave

Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan	4
1 Rolverdeling gemeenteraad-college B&W onveranderd	5
2 Raad in verbinding met de gemeenschap	6
3 Sturingsinstrumenten voor de raad	7
4 Adviesrol raad bij afwijkingen van het Omgevingsplan	8
5 Adviesrol van de raad in de praktijk	9
a Inrichting besluitvormingsproces	9
b De raad luistert en “hoort” wat er in de gemeenschap speelt	10
c Achteraf controleren, verantwoorden en leren	11
6 Tips	12

Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan

De gemeenteraad stelt een Omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Daarin legt hij de lokale beleidskaders vast voor de fysieke leefomgeving. Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het Omgevingsplan. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het Omgevingsplan is straks na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad adviseert dan het college van B&W (artikel 16, lid 15 Omgevingswet). In combinatie met de veel kortere voorbereidingsprocedure om omgevingsvergunningen te verlenen lijkt de positie van de gemeenteraad zwakker te worden ten opzichte van de huidige wetgeving.

Deze handreiking verkent de gevolgen van deze verandering en staat stil bij wat de adviesrol van de gemeenteraad in de praktijk gaat inhouden. Afgesloten wordt met tips voor een discussie in uw gemeente over de rol van de gemeenteraad.

1 Rolverdeling gemeenteraad-college B&W onveranderd

De gemeenteraad stelt de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en toetst en controleert of het college van B&W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Wel krijgt het college van B&W meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelijke vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) houdt de gemeenteraad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt in de gewenste ontwikkelrichting.

2 Raad in verbinding met de gemeenschap

De gemeenteraad geeft als volksvertegenwoordiger een stem aan opvattingen die in de gemeenschap leven. Vervolgens weegt hij alle belangen mee om te komen tot keuzes en besluiten. Welke bevoegdheden de gemeenteraad wel of niet heeft is voor inwoners niet relevant, zij zullen raadsleden en de gemeenteraad aanspreken op alles wat in de gemeente speelt en zullen verwachten dat er actie wordt ondernomen. Dat het (vaak) interne proces van visievorming/kaderstelling en controle/verantwoording op gespannen voet kan staan met de verbinding van de gemeenteraad met de gemeenschap is ook niet nieuw. Het vraagt van de gemeenteraad om politiek-bestuurlijke sensitiviteit en evenwichtskunst.

Nieuw in het kader van de Omgevingswet is dat ook van inwoners sterke betrokkenheid en eigen initiatief worden verwacht bij de fysieke leefomgeving. Niet alleen bij het ontwikkelen van een visie op de fysieke leefomgeving, maar ook bij het oppakken van initiatieven en het zoeken van draagvlak daarvoor bij belanghebbenden en andere betrokkenen. Dat past bij de algemene maatschappelijke trend naar meer zelfredzaamheid van inwoners en een terugtrekkende overheid. Van de gemeenteraad wordt verwacht dat hij welwillend staat tegenover initiatieven en daarvoor ruimte geeft. Omdat het gaat om zowel de ontwikkeling en de inrichting, als om de bescherming en het behoud van de leefomgeving moet de gemeenteraad telkens alle belangen binnen de gemeenschap bezien, afwegen en waar nodig beschermen. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om ruimte te bieden aan initiatieven, en tegelijkertijd om op te komen voor de belangen van betrokkenen en mogelijke tegenstanders.

3 Sturingsinstrumenten voor de raad

De belangrijkste instrumenten voor gemeenten in het kader van de Omgevingswet zijn de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De Omgevingsvisie omvat de integrale en lange termijn strategische visie voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het omvat alle aspecten en ambities voor de fysieke leefomgeving en is enigszins vergelijkbaar de huidige Structuurvisie. De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast. De Omgevingsvisie bevat geen bindende werking voor inwoners, wel voor de gemeenteraad en het college van B&W. Afwijken van in de visie vastgelegde kader kan alleen mits inhoudelijk goed onderbouwd.

De Omgevingsvisie vormt het uitgangspunt voor het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan kan worden gezien als de opvolger van de huidige bestemmingsplannen en diverse verordeningen. Het Omgevingsplan is breder en integraler dan een bestemmingsplan en bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ook het Omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Het is in digitale vorm en is bindend voor inwoners, bedrijven en andere overheden. Het Omgevingsplan bevat het beoordelingskader voor aanvragen omgevingsvergunning.

Een Omgevingsplan wordt in beginsel voor onbepaalde tijd door de gemeenteraad vastgesteld. Op onderdelen wordt het plan geactualiseerd op de momenten waarop dat nodig is. Dit gebeurt dus onder meer aan de hand van de besluiten van het college van B&W over het afwijken van het Omgevingsplan.

4 Adviesrol raad bij afwijkingen van het Omgevingsplan

Met de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan stuurt de gemeenteraad het te volgen beleid, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het Omgevingsplan kan besluitvorming eenvoudig en snel plaatsvinden. Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Dat gaat met de zogenoemde "verklaring van geen bedenkingen".

De besluitvorming rond de plannen die in strijd zijn met het Omgevingsplan worden in de Omgevingswet neergelegd bij het college van B&W. Het college van B&W is het bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen binnen de kaders van het Omgevingsplan en heeft, als een ander orgaan het bevoegd gezag is, een advies- en instemmingsbevoegdheid. Dat geldt ook voor plannen die afwijken van het Omgevingsplan. De raad heeft hierin een adviesrol. Die adviesrol van de gemeenteraad wordt geregeld via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit.

5 Adviesrol van de raad in de praktijk

In combinatie met de veel kortere (acht weken) procedure om vergunningen te verlenen lijkt de positie van de gemeenteraad zwakker te worden. Hieronder gaan wij in op de inrichting van het besluitvormingsproces, de verbinding van de gemeenteraad met de gemeenschap en de controlerende rol achteraf.

a Inrichting besluitvormingsproces

De gemeenteraad zal na de invoering van de Omgevingswet twee documenten vaststellen: de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Ambities, kaders en lokale afwegingsruimte krijgen daarin een plek. In deze handreiking gaat het uitsluitend om de afwijkingen van het Omgevingsplan.

Om te beginnen zou de gemeenteraad kunnen inventariseren wat de huidige procedure is voor afwijkingen van het bestemmingsplan. Er zijn raden die deze bevoegdheid gedeeltelijk of volledig hebben gedelegeerd aan het college van B&W. Kijk daarbij ook vooral naar de praktische aspecten: Hoe is agendering georganiseerd? Welke termijnen gelden voor besluitvorming? Hoe wordt hierover gecommuniceerd? Op welke manier zijn inwoners hierbij betrokken en hoe kunnen ze hun mening kenbaar maken?

Een tweede stap is om te inventariseren hoe vaak initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan door de gemeenteraad worden behandeld en hoe vaak de gemeenteraad instemming heeft verleend. Die inventarisatie kan dienen als 0-meting en om meer "gevoel" te krijgen bij de omvang van deze afwijkingen. Het is aan te bevelen dat raden hun reeds gemaakte afspraken en vastgelegde procedures intern tegen het licht houden en afzetten tegen de (on)mogelijkheden van de nieuwe wet, in het bijzonder de versnelling van de besluitvormingstermijn.

De meest voor de hand liggende procedure om de adviesrol van de gemeenteraad in te richten is vergelijkbaar met die van de huidige "wensen en bedenkingen-procedure". Daarbij legt het college van B&W een ingekomen aanvraag omgevingsvergunning en het voorgenomen besluit voor aan de gemeenteraad. Er zijn gemeenteraden die dergelijke verzoeken van het college van B&W standaard agenderen en daarover soms als hamerstuk in de raadsvergadering besluiten. Andere raden agenderen dergelijke verzoeken in hun voorbereidende raadsvergadering, dan wel raadscommissie in het kader van hun reguliere taak, namelijk besluitvorming van de gemeenteraad voorbereiden en met het college of de burgemeester overleggen (artikel 82, lid 1 Gemeentewet). Het college van B&W neemt de input van de gemeenteraad mee in de verdere besluitvorming en legt achteraf verantwoording af over het definitieve besluit. Een andere vorm betreft het agenderen door de gemeenteraad zelf (door afzonderlijke fracties of door het Presidium) van dergelijke verzoeken in commissie- of gemeenteraadsvergadering. Tot slot zijn er raden die afspraken hebben vastgelegd om dergelijke verzoeken schriftelijk af te doen.

Bedenk bij alle varianten dat het college van B&W een advies van de gemeenteraad kan overnemen, maar het niet verplicht is. Het college van B&W legt achteraf verantwoording af over zijn definitief besluit. Aan de andere kant zal een advies dat een groot draagvlak heeft bij de gemeenteraad politiek lastig te negeren zijn.

Nadat de gemeenteraad de geldende procedure tegen het licht heeft gehouden kan een nieuwe adviesprocedure worden ingevoegd. Vanwege de krappe doorlooptijd die voor deze procedure aanvraag omgevingsvergunning beschikbaar is, is de inzet van digitale middelen onmisbaar. Denk daarbij aan mogelijkheden voor de gemeenteraad om stukken (voornamelijk de vergunningaanvraag met relevante achtergrondinformatie) vroegtijdig digitaal in te zien en direct te kunnen reageren.

Kanttekening:

- Sinds de invoering van het dualisme heeft de gemeenteraad in de Gemeentewet geen adviesrol meer in de richting van het college van B&W. In de Gemeentewet (artikel 169, lid 4 Gemeentewet) staat over een aantal specifieke situaties dat het college geen besluit neemt "dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen". De invulling kan lokaal verschillen. Een adviesrol is eigenlijk inhoudelijker dan een "wensen en bedenkingen-procedure". Het is de vraag of het betreffende artikel in voldoende mate de wettelijke basis vormt voor de invulling van de adviesrol van de raad. In het artikel wordt immers nadrukkelijk en limitatief aangegeven in welke gevallen deze procedure van toepassing is.

b De raad luistert en "hoort" wat er in de gemeenschap speelt

De Omgevingswet gaat uit van het principe "decentraal wat kan, centraal wat moet". Dat geeft gemeenten meer afwegingsruimte om lokaal maatwerk te leveren. De gemeenteraad moet dus de vraag beantwoorden: "wat is belangrijk in mijn gemeente?" en "wat voor een gemeente willen wij zijn?" De gemeenteraad stelt per gebied vast welke kwaliteit er is, welke kwaliteit wenselijk is en welke stappen kunnen worden gezet om deze te behouden, dan wel te realiseren. Dit laatste wordt ook wel uitnodigingsplanologie genoemd.

Het is de bedoeling van de Omgevingswet dat de gemeenschap en ook de gemeenteraad al in een vroegtijdig stadium wordt betrokken, dus "aan de voorkant". Dat geldt voor de ontwikkeling van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, maar ook bij concrete plannen, misschien zelfs nog voordat plannen concreet worden en worden ingediend. De gemeenteraad heeft al de rol van "oren en ogen" binnen de gemeenschap. De Omgevingswet kan die rol versterken, het is aan de gemeenteraad om die handschoen op te pakken. Hoe draagt de gemeenteraad bij aan een beleid waarin uitnodigingsplanologie centraal staat?

Overigens moet de initiatiefnemer bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning vermelden of en hoe omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken. Dat is ook het moment om de gemeenteraad over een initiatief of ruimtelijke ontwikkeling te informeren.

Afwijkingen van het Omgevingsplan leiden vaak, zoals dat nu ook regelmatig het geval is, tot beroering binnen de lokale gemeenschap. Of de gemeenteraad bevoegd is om besluiten te nemen of niet zal inwoners nauwelijks interesseren, zij zullen raadsleden aanspreken op alles wat in de gemeente speelt en zullen verwachten dat er actie wordt ondernomen. Goede en transparante informatievoorziening is cruciaal voor de werking van de lokale democratie en blijft onverminderd van belang. Het advies van de gemeenteraad met al zijn nuances over plannen die afwijken van het Omgevingsplan zal door het college van B&W worden meegenomen en meegewogen. Dat proces met alle overwegingen, argumenten en standpunten door het college van B&W moet transparant zijn. Er zullen intern afspraken moeten komen over hoe hierover te communiceren. De gemeenteraad heeft ook een volksvertegenwoordigende rol en zal in dat kader een podium willen bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Daarnaast heeft de gemeenteraad zich maatschappelijk te verantwoorden.

Om een podium te bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap heeft de gemeenteraad diverse mogelijkheden, onder meer het recht van inwoners om in te spreken bij commissie- of raadsvergaderingen. Ook zijn er gemeenteraden die een "open agenda" of "vragenhalfuurtje" gebruiken, waarin inwoners onderwerpen aan de orde kunnen stellen. De gemeenteraad kan deze input in een vroegtijdig stadium meenemen om het college van B&W hierover te bevragen. Dat betekent dat insprekers al heel snel nadat een aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend hun voor- en tegenargumenten moeten kunnen presenteren. Dat vraagt om kritisch te kijken naar het vergaderstelsel en de vergaderfrequentie van de gemeenteraad. De adviserende rol van de griffie is hierbij onmisbaar. Flexibiliteit is hierbij van groot belang, zo ook duidelijke communicatie over insprekermogelijkheden.

Vergunningaanvragen, ook die in strijd zijn met het Omgevingsplan, worden na ontvangst gepubliceerd. Daarna vraagt het college van B&W advies aan de gemeenteraad. Belanghebbenden en andere betrokkenen zullen waarschijnlijk na publicatie dan al aan de bel trekken en hun standpunt

formuleren. Wanneer de gemeenteraad ermee aan de slag gaat is het voor inwoners dan ook een kleine moeite om ook aan de gemeenteraad te vertellen wat zijn standpunt is. Onderzocht zal moeten worden of al in de fase van de publicatie van de aanvraag omgevingsvergunning de gemeenteraad kan worden geïnformeerd en in positie kan worden gebracht. Dat levert tijdwinst op. Aan de andere kant moet ook worden nagedacht over verwarring die kan ontstaan als politieke en juridische procedures door elkaar gaan lopen en wat dat betekent voor de rechtszekerheid van alle betrokkenen. Let wel: het gaat hierbij uitsluitend over de vergunningaanvragen voor plannen die in strijd zijn met het Omgevingsplan.

Een andere vorm zou kunnen zijn om een permanente "hoorcommissie" in te stellen, waarin indieners van zienswijzen hun inbreng komen toelichten aan de gemeenteraad. Wederom vanwege de korte procedure betekent dat dat indieners van zienswijzen hun standpunt kunnen komen toelichten aan de gemeenteraad, terwijl mogelijk het college van B&W nog geen besluit heeft genomen. Afspraken over hoe de hoorcommissie omgaat met de informatie en op welke manier vraag en antwoord een plek krijgen is van belang.

Kanttekening:

- De reguliere voorbereidingsprocedure is met slechts acht weken voor besluitvorming door het college van B&W erg kort. In die periode van acht weken zal ook de gemeenteraad zijn advies moeten uitbrengen aan het college. Het zal lastig zijn om zienswijzen voldoende voor alle betrokkenen in beeld te brengen en mee te nemen in het definitieve besluit. Elke procedure waarbij ook de gemeenteraad in positie komt zal binnen zeer korte tijd moeten worden doorlopen. Daar zullen de gemeenteraad en het college van B&W indringend over in gesprek moeten gaan om tot werkbare invulling te komen.

c Achteraf controleren, verantwoord en leren

De gemeenteraad toetst en controleert of het college van B&W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Ook al gaat het om bevoegdheden van het college van B&W de controle op de uitvoering, consistentie, rechtmatigheid en doelmatigheid is aan de gemeenteraad. Zeker in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het wijs dat het college van B&W periodiek aan de gemeenteraad rapporteert over alle aanvragen omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het Omgevingsplan. De gemeenteraad kan deze informatie halen uit de besluitenlijsten van de collegevergaderingen, maar om de samenhang beter in het vizier te houden zou een aparte kwartaal- of halfjaarlijkse rapportage de voorkeur hebben. De nadruk ligt vooral op de afwegingen die tot keuzes hebben geleid. Deze moeten transparant en navolgbaar zijn. Omdat het in het begin ook zal gaan om een leerproces zal de gemeenteraad willen weten wat er intern daadwerkelijk van geleerd is. Tenslotte zal de gemeenteraad extra willen inzoomen op onderwerpen die maatschappelijk belangrijk zijn en op het verloop van het participatieproces.

Er zijn gemeenten waar een raads werkgroep of –klankbordgroep de invoering van de Omgevingswet volgt of begeleidt. Mogelijk dat deze groep ook een rol kan krijgen als het gaat om het monitoren en het evalueren van de implementatie van de Omgevingswet. Als het gaat om aanvragen omgevingsvergunning die strijdig zijn met het Omgevingsplan, dan is het extra interessant om te monitoren hoe het in de praktijk gaat. Hoe vaak gebeurt het dat er dergelijke plannen worden ingediend en dat het college van B&W positief besluit? De Omgevingswet kent, anders dan bij bestemmingsplannen het geval was, geen termijn voor het actualiseren van het Omgevingsplan. Een omgevingsvergunning om af te wijken van het Omgevingsplan moet binnen vijf jaar worden ingepast, zodat het Omgevingsplan up-to-date is. Wat betekent dat voor de kwaliteit van het Omgevingsplan als er telkens aanpassingen zijn? In hoeverre het Omgevingsplan nog steeds aansluit op de vastgestelde Omgevingsvisie is een vraag waar de gemeenteraad de vinger over aan de pols moet houden en zich over moet uitspreken.

6 Tips

In deze handreiking is stilgestaan bij wat de adviesrol van de gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan in de praktijk gaat inhouden. De tekst van de Omgevingswet is gepubliceerd, maar de tekst van de uitvoeringsbesluiten staat nog niet definitief vast en wordt nog aangevuld via het Invoeringsbesluit en de Aanvullingsbesluiten. Daarom moet deze handreiking worden gezien als een verkenning. De Omgevingswet beoogt versterking van lokaal maatwerk. Een open dialoog en goede afspraken intern tussen gemeenteraad, college van B&W, maar ook extern met de gemeenschap van groot belang. Het juridisch kader vormt de basis. Elke gemeente kent een eigen politieke dynamiek, die minstens evenveel van invloed is op de wijze van implementatie van de Omgevingswet en de werkwijze die daarmee samenhangt.

De volgende tips kunnen helpen om intern het gesprek met elkaar te voeren:

- Inventariseer wat de huidige procedure is voor afwijkingen van het bestemmingsplan: Wie doet wat? Hoe is agendering georganiseerd? Welke termijnen gelden voor besluitvorming? Hoe wordt hierover gecommuniceerd? Op welke manier zijn inwoners hierbij betrokken en hoe kunnen ze hun mening kenbaar maken?
- Inventariseer hoeveel omgevingsvergunningen om af te wijken van het bestemmingsplan worden ingediend en hoe vaak de gemeenteraad daarmee instemt (en houdt rekening met eventuele delegatiebesluiten).
- Wees je ervan bewust dat het college van B&W een advies van de gemeenteraad niet over hoeft te nemen, maar dat een advies met groot draagvlak in de gemeenteraad politiek lastig is te negeren. Het college van B&W legt achteraf verantwoording af over het genomen besluit.
- Zorg dat de informatievoorziening over overwegingen, standpunten en afwegingen door de gemeenteraad en het college van B&W over aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het Omgevingsplan transparant en toegankelijk is.
- Kijk kritisch naar het vergaderstelsel en de vergaderfrequentie van de gemeenteraad. Biedt dat voldoende flexibiliteit voor insprekers om hun mening te geven over initiatieven die in voorbereiding zijn?
- Onderzoek op welke wijze de gemeenteraad al vanaf het moment dat een vergunningaanvraag wordt ingediend en gepubliceerd kan worden geïnformeerd en in positie kan worden gebracht (eventueel met digitale middelen).
- Overweeg de instelling van een permanente "hoorcommissie" door de gemeenteraad om initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid te bieden hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten.
- Monitor vanuit de gemeenteraad de implementatie van de Omgevingswet en voornamelijk de aanpassingen van het Omgevingsplan. Wordt het Omgevingsplan te vaak aangepast, sluit dat nog aan bij de vastgestelde Omgevingsvisie?
- Zorg dat de te volgen procedures niet slechts een interne aangelegenheid worden, maar betrek inwoners hierbij.