



Verslag Raad in beraad Leeuwarden

10 mei 2017

Op woensdagavond 10 mei 2017 vond in het gemeentehuis van Leeuwarden een workshop “Raad in beraad” plaats met de gemeenteraad van Leeuwarden. In het licht van de vele veranderingen en opgaven die op de gemeenteraad 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 Ariëlla Verheul (WagenaarHoes) en was voorbereid door Alinda van Bruggen (WagenaarHoes) in overleg met de griffier en raadsadviseur. Naast de raadsleden waren ook burgemeester Crone, interim-griffier Lia Randsdorp, raadsadviseur Sylvia Schuts en enkele ambtenaren betrokken bij de Omgevingswet aanwezig.



De raadsleden gingen in gesprek aan de hand van twee fictieve casussen.

Casus 1: Het transportium

De eerste casus betrof een voorstel van een projectontwikkelaar voor de ontwikkeling van een “Transportium”; een slim voorzieningenknooppunt dat diverse functies combineert. Naast het voor dit project beoogde terrein komt een nieuwe woonwijk. Het project biedt een unieke kans om een noodlijdend bedrijventerrein nieuw leven in te blazen, maar zoals het plan er nu ligt past dit niet (volledig) binnen de kwaliteit en de normen zoals die zijn gesteld in het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie. De portefeuillehouder informeert de raad over het voorstel van de projectontwikkelaar en zegt toe in gesprek te gaan en te verkennen wat de eventuele kansen, risico's en mogelijkheden kunnen zijn. De vraag aan de gemeenteraadsleden is hoe zij reageren op dit bericht van de portefeuillehouder.

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 en het bieden van een bepaalde mate van (rechts)zekerheid. In de discussie kwam naar voren dat een deel van de raad het belangrijk vindt ruimte in te bouwen voor voortschrijdend inzicht. Immers, niet alle (typen) initiatieven zijn te voorzien op het moment dat je de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vast stelt. Tegelijk riep dat bij andere deelnemers de vraag op welke rechtszekerheid je burgers biedt op het moment dat je als gemeente opties open houdt? Daarbij kwam ook de vraag op wat zwaarder weegt: het algemeen belang of het vasthouden aan regels? Het is belangrijk te beseffen dat zekerheden voor burgers niet alleen kunnen worden geboden in de vorm van normeringen en kwaliteitseisen, maar ook in de vorm van afspraken over de te volgen procedure (proces-afspraken over de totstandkoming en toetsing van initiatieven).

- 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. 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. Overigens is ook bij deze keuze de initiële toetsing en beoordeling aan het college.
- 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 en waarop u wenst te sturen (op normen en kaders of op het proces?).
- Bij een deel van de raadsleden was er in eerste instantie een neiging om het dilemma als een politieke kwestie te benaderen. Na de implementatie van de Omgevingswet zijn in principe de normen en kwaliteitseisen voor ontwikkelingen in het fysieke domein in het Omgevingsplan vastgelegd en voor inwoners ontsloten, een initiatief als dit hoeft in principe slechts daaraan 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.
- Enkele raadsleden gaven aan niet in een situatie te willen komen waarbij zij geconfronteerd 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 impactrijke initiatieven? Hoe kan de raad waarborgen dat zij, als er een dergelijk impactvol initiatief zou worden gevormd, daarvan vroegtijdig op de hoogte is? Natuurlijk geldt dat niet voor ieder particulier initiatief, maar wel voor impactrijke grote initiatieven. Dit vraagt serieuze doordenking.
- In het voorbeeld van de casus rees ook de vraag in welk stadium er een rol voor de raad is weggelegd, en hoe de rollen van de raad en het college zich tot elkaar verhouden. De raad heeft bij vaststelling van het Omgevingsplan meer regelvrijheid en afwegingsruimte en moet bepalen tot waar de raad zelf wil sturen en waar zij ruimte laat aan B&W. Uitgangspunt bij de nieuwe Omgevingswet is dat het college meer speelruimte en bevoegdheden krijgt bij de uitvoering van beleid (zie meegezonden sheets 32 & 33).
- Naast bestaande kaders of bestaand beleid werd door de deelnemers ook draagvlak voor het initiatief belangrijk gevonden. De beelden over waar draagvlak moet zijn liepen uiteen; een aantal deelnemers leek daarbij eerder te denken aan draagvlak in de eigen politieke achterban dan aan draagvlak bij omwonenden en direct belanghebbenden van een initiatief. In de verdere voorbereiding op de Omgevingswet is dit een kwestie die wel aandacht vraagt:

wat verstaan raadsleden, college en inwoners onder 'draagvlak' voor een initiatief, om wie gaat het dan, wie moet worden uitgenodigd om te participeren? Het is belangrijk om daarover een gezamenlijk beeld te ontwikkelen. Dit geldt ook voor de vraag wanneer en onder welke condities een regiogemeente betrokken moet worden in het besluitvormingstraject / draagvlakonderzoek. En voor de vraag wie verantwoordelijk is voor het onderzoeken van draagvlak. Is dat primair de initiatiefnemer, het college of de raad? Indien de initiatiefnemer hier verantwoordelijkheid in heeft, aan welke voorwaarden moet hij voldoen?

Casus 2: Turkse Fooddock

De tweede casus betrof een aanvraag voor een Omgevingsvergunning van een horecaondernemer die in het centrum van Leeuwarden een Turkse fooddock wil 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 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:

- Evenals in de huidige bestemmingsplannen zal ook in het Omgevingsplan 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 wellicht passend om de participatie-eis te beperken tot inwoners en bedrijven in die kern. Als het gaat over het centrum van de gemeente dan wil de raad wellicht niet alleen de inwoners (en bedrijven) die in het centrum wonen als belanghebbenden aanmerken, maar ook alle andere inwoners van de gemeente. De raad kan ook op dit vlak kaders stellen: de participatieparagraaf.
- De raad kan kaders bepalen ten aanzien van de participatie bij het opstellen van Omgevingsvisie en Omgevingsplan, en bepaalt daarmee deels zelf de verhouding tussen inwoners en raad. Denk als raad tijdig na over hoe je je volksvertegenwoordigende rol wilt vormgeven, als je te maken krijgt met initiatieven van inwoners waartegen andere inwoners bezwaar hebben en waarbij er ook een zwijgende groep is.
- Ook kan de raad aan de voorkant al kaders meegeven voor de mate waarin inwoners (en andere partijen) worden betrokken bij het opstellen van Omgevingsvisie en Omgevingsplan. Bedenk daarbij wel dat het moeilijker uitlegbaar is om na vaststelling van het Omgevingsplan daarvan af te wijken als het Omgevingsplan tot stand gekomen is met veel inbreng van inwoners.
- Betrach als raad transparantie richting initiatiefnemers en stakeholders over de wijze waarop in uw gemeente over initiatieven/ aanvragen zal worden besloten. In welke fase komt de raad in beeld, en welke afwegingen worden door het college gemaakt? Zorg dat voor initiatiefnemers inzichtelijk is waar zij mee te maken krijgen als zij plannen ontwikkelen voor uw gemeente, zodat zij daarop kunnen anticiperen. 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.
- Welke aspecten worden meegewogen bij de beoordeling van een initiatief? Met andere woorden, hoe integraal kunnen we de afweging bij het verlenen van de Omgevingsvergunning maken? Kunnen ook aspecten van openbare orde en veiligheid (de APV), economie en de betekenis van een initiatief voor realisatie van doelstellingen op andere domeinen (gezondheid en welzijn) 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.

- In de discussie kwamen de verbeterdoelen voor de Omgevingswet aan de orde: 1) vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, 2) samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving, 3) versnellen en verbeteren van de besluitvorming en 4) bestuurlijke afwegingsruimte. Tijdens de discussie over het handelswijze van de raad in deze en de voorgaande casus leken deze doelen niet door alle deelnemers onderschreven te worden, dan wel voor ogen gehouden te worden bij de keuze hoe te handelen als raad(slid). Het is aan te bevelen hierover met elkaar het gesprek verder te voeren: deelt uw raad de verbeterdoelen van de Omgevingswet?
- Vervolgens is de vraag wat uw ambitieniveau is als raad t.a.v. de invoering van de Omgevingswet. Hiervoor is een tool beschikbaar (zie meegezonden sheets, sheet 27). Bepaal voor u zelf, als fractie en als raad welke ambitie u nastreeft bij de invoering van de Omgevingswet. Op basis daarvan is het mogelijk een stappenplan te maken hoe tot een optimale voorbereiding en invoering te komen.
- In het verlengde van het gesprek over de ambitie van de raad t.o.v. de Omgevingswet kwam de optie naar voren om de invoering van de nieuwe wet aan te grijpen om op gebiedsniveau te differentiëren en in bepaalde kernen meer ruimte te laten en minder of flexibelere normen te stellen dan in andere gebieden. De Omgevingswet biedt gemeenten ruimte om in specifieke gebieden of op specifieke onderdelen het verschil te maken. Of en hoe u die ruimte wilt benutten, maakt onderdeel uit van het door u te voeren gesprek over de invulling van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan voor Leeuwarden.



Afspraken voor het vervolg

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

- Een deel van u geeft aan een (inhoudelijke/technische) kennisbehoefte te ervaren op het gebied van de Omgevingswet. Het is zaak dat op te volgen.
- Het is raadzaam in de voorbereiding op de Omgevingswet ook met het college uit te wisselen op welke wijze u als raad wenst te worden betrokken, welke u rol u wilt innemen, en welke ruimte u het college biedt in de uitvoering van de Omgevingswet.
- Het zich eigen maken van een andere rol, met alle tools en processen die daarbij horen, vergt tijd en energie. Zeker als het gaat om het inzetten van meer participatieve democratie. Wees realistisch in wat u aankunt. Het proces van verkennen en innemen van een nieuwe rol is een weg van vele stappen. Een suggestie die door een aantal van u werd gedaan was om met elkaar te destilleren welke vragen er zijn over de Omgevingswet en welke keuzes de raad heeft te maken in voorbereiding op de invoering. Om vervolgens in fracties (en eventueel later in commissie- of raadsverband) antwoorden te formuleren op deze vragen. Langs deze weg kan ook het ambitieniveau van de raad t.a.v. de Omgevingswet worden vastgesteld.
- Door de griffier is de suggestie aangereikt om de pilot (die op 22 mei in uw commissie/ raad wordt besproken) te benutten als proeftuin om te experimenteren met de rol van de raad in de aanloop naar en binnen de nieuwe Omgevingswet. Sleutelpersonen uit de raad kunnen met elkaar een begeleidingsgroep vormen om uit te denken en te ervaren hoe deze pilot kan worden benut om de rol van de raad vorm te geven en te verankeren.

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, 16 mei 2017