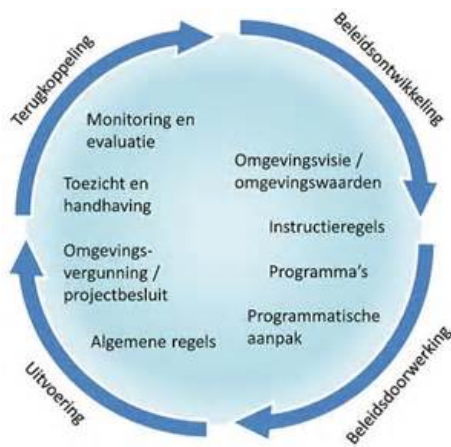


Gemeenteraad levert positie in onder het nieuwe recht.

De Omgevingswet gaat uit van een beleidscyclus.



Die moet ertoe leiden dat beleid en omgevingswaarden werkelijkheid worden. De gemeenteraad heeft de rol van waakhond. Maar heeft hij ook tanden om te bijten?

De *Omgevingsvisie* wordt door de raad vastgesteld. Daarin kan de raad de hoofdlijnen van het beleid voor de hele gemeente betreffende de leefomgeving opnemen. Het is dus geen ruimtelijke structuurvisie, zoals we die nu kennen, maar tevens een waterbeleidsplan, natuurbeleidsplan, milieubeleidsplan, duurzame ontwikkelingsvisie, gezondheidsnota, veiligheidsnota etcetera. Breed dus. Er hoeft geen uitvoeringsparagraaf te worden opgenomen, zoals nu in veel structuurvisies wel het geval is. Voor het operationele beleid ('hoe komen we van A naar B?') is namelijk het *programma* van B&W bedacht. Dat is alleen verplicht als er omgevingswaarden gelden. Omgevingswaarden zijn deels aangewezen in de AMvB's, maar kunnen ook door de provincie worden voorgeschreven in de omgevingsverordening en door de gemeenteraad in het omgevingsplan. Omgevingswaarden zijn meetbare, objectieve eenheden, zoals bijvoorbeeld decibellen bij geluid. Veel doelen uit de omgevingsvisie zijn niet te vertalen in omgevingswaarden. Bijvoorbeeld doelen gericht op het bereiken van een duurzame ontwikkeling of doelen gericht op een betere gezondheidssituatie. De gemeenteraad kan die doelen in de omgevingsvisie opnemen, maar B&W zijn dan niet verplicht hiervoor een programma te maken. De raad kan dat ook niet afdwingen. Het realiseren van deze doelen is dus afhankelijk van de vraag of B&W er mee aan de slag gaan en wat zij dan gaan doen. Wordt er wel een programma gemaakt, dan heeft de raad geen invloed op de inhoud daarvan: bijsturen kan alleen door wel of niet geld vrij te maken voor het programma. Onder het huidige recht stelt de raad het operationele beleid zelf vast: in de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie. De raad levert dus positie in.

Wat betreft het *omgevingsplan*, ligt in de voorlichting van het ministerie de nadruk nogal op globale regels. Daarbij wordt sturing op het eindbeeld losgelaten: er zijn meerdere eindsituaties denkbaar. Het onderzoek voor het omgevingsplan mag dan – anders dan nu – globaal blijven. Financiële uitvoerbaarheid binnen 10 jaar hoeft niet meer te worden aangetoond. Het is lastig om op basis van globale onderzoeken en zonder inzicht in de echte kosten keuzes te maken. De raad is echter niet verplicht om globale regels te stellen en kan het ook anders regelen. In zoverre heeft de raad hier dus het heft wel in eigen hand, al zal dat wel al heel vroeg bij de voorbereiding moeten worden uitgediscussieerd met B&W.

Hoe zit het met het *afwijken van het omgevingsplan*? Dat kan op 2 manieren: door het omgevingsplan te wijzigen of er met een omgevingsvergunning van af te wijken. Wijzigen is een bevoegdheid van de

raad: het omgevingsplan is dan direct weer actueel. De raad mag het wijzigen van onderdelen aan B&W delegeren en is daar dus zelf bij. Maar dat is anders bij de 'afwijkingsactiviteit-omgevingsvergunning'. Deze wordt door B&W verleend. De raad is hierbij niet meer betrokken. Nu is er nog een verklaring van geen bedenkingen vereist, waarbij de raad zelf kan beslissen of dat in alle gevallen nodig is. Dit is een medebeslissingsrecht, omdat B&W de vergunning zonder verklaring niet mogen verlenen. In de nieuwe situatie heeft de raad het nakijken: hij mag na 5 jaar de vergunning inpassen in het plan. Ook als die vergunning afwijkt van de omgevingsvisie. De vergunning is dan een voldongen feit. Hier levert de raad dus flink aan machtspositie in. Verlenen niet B&W de vergunning, maar bijvoorbeeld GS, dan kunnen B&W advies uitbrengen en is hun instemming nodig. Ook hier levert de raad in: de instemming komt in het huidige systeem via een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad.

De artikelsgewijze toelichting in het Ontwerp-besluit klopt op dit punt overigens niet. Hier staat dat B&W bevoegd zijn het advies met instemming te geven bij een 'afwijkactiviteit anders dan van nationaal of provinciaal belang'. Maar in zo'n geval zijn B&W al bevoegd gezag! Kennelijk een verschrijving, want anders moeten B&W aan zichzelf advies met instemming geven!

De raad buitenspel zetten bij afwijkingsbesluiten is een rare keuze van de minister. Alle andere verklaringen van geen bedenkingen van de Wabo zijn namelijk wel omgezet in een advies met instemming. Alleen voor de verklaring van de gemeenteraad is niets meer geregeld. Wil de minister misschien af van de raad als belemmerende hobbel voor snelle besluitvorming? Hierbij past wel de kanttekening dat de raad straks in het omgevingsplan regels kan opnemen die B&W moeten toepassen bij de vergunningverlening ('beoordelingsregels'). Een raadslid moet dan wel bij het vaststellen van het plan al kunnen bedenken welke afwijkingen zich zullen gaan voordoen. En ook welke regels dan nodig zouden kunnen zijn. Dat lijkt nogal lastig. Buitenplans afwijken is er immers toch juist voor situaties die je vooraf niet kunt voorzien? En als je ze wel kunt voorzien: dan regel je dat toch in het plan?

Hoe dan ook: de raad mag in de toekomst de omgevingsvisie en het omgevingsplan vaststellen, maar moet voor de rest vooral toekijken wat B&W daarmee gaan doen. Dat is misschien fijn voor de aanvrager en de wethouders, maar slecht voor de democratie. Het is frustrerend voor raadsleden, want de conclusie aan het einde van de rit bij de evaluatie van het beleid kon wel eens zijn dat doelstellingen en ambities niet zijn waargemaakt, terwijl er wel zaken zijn gebeurd die onomkeerbare gevolgen hebben. Geen fijne rol dus voor de raad in de toekomst. Hij mag achteraf B&W aan de jas trekken, wat dan wellicht een boetekleed blijkt te zijn. B&W kunnen voor de toekomst beterschap beloven, en komen bij voorbaat ongeschonden uit de strijd. De raad kan dus piepen en blaffen, maar niet bijten... Dat is slecht voor de democratie. En...wie wil dan nog raadslid zijn?

Principiële vragen uit oogpunt van de lokale democratie zijn dan ook of het juist is dat de programmaplicht alleen geldt als er omgevingswaarden zijn vastgesteld. Is het ook terecht dat er geen invloed op de inhoud van het programma kan worden uitgeoefend door de gemeenteraad? Bij afwijkingsbesluiten is de vraag of het niet aan de raad zelf moet worden overgelaten om zijn machtspositie ten opzichte van B&W te bepalen? Dat ligt toch meer voor de hand dan dat de minister dat doet via de AMvB. Het lijkt erop, dat de Wabo/Wro veel meer oog voor de lokale democratische en politieke verhoudingen hebben, dan het nieuwe stelsel.

De volgende reparaties zijn denkbaar:

- Koppeling van de programmaplicht aan de ambities in de omgevingsvisie in plaats van aan omgevingswaarden.
- Opname van een advies met instemmingsrecht van de gemeenteraad voor het programma.

- Opname van een advies met instemmingsrecht van de gemeenteraad voor de omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) afwijkactiviteit. Dit ongeacht wie bevoegd gezag is (= huidige systeem verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad in de Wabo)
- Bij het advies met instemmingsrecht bij buitenplanse afwijkingsactiviteiten de mogelijkheid opnemen om op voorhand aan te geven wanneer instemming niet nodig is.

Dan bepaalt de raad in de toekomst nog steeds zelf of er wordt gepiept, geblaft of gebeten en ook op welk moment.