



Notitie

Voor : Raadsleden en burgerleden Gemeente Overbetuwe
Kopie : College van B&W Gemeente Overbetuwe
Van : Peter de Waard
Datum : 26 augustus 2010 + aanvulling 5 juni 2011 + wijziging 16 maart 2012
Betreft : **Uitwerking van het procesvoorstel bij meerdere rollen gemeente binnen een initiatief**

Context en doel

In de Raadsvergadering van 29 juni 2010 heeft de VVD-fractie een inbreng geleverd met betrekking tot belangenafweging door de gemeente bij projecten waarbij zij zelf als initiatiefnemer is betrokken. De inbreng bevatte geen concreet voorstel waarover een besluit is genomen. Wel bleek de achterliggende zorg breed te worden gedragen. Dit heeft ertoe geleid dat een notitie van de VVD over dit onderwerp d.d. 26 augustus 2010 in de Commissie Ruimte is besproken. In een vervolgnitie is het initiatief verder uitgewerkt, zijn de suggesties uit de commissie meegenomen en heeft de ambtelijke organisatie een inbreng gehad.

Het initiatief zorgt niet voor een langere procedure of voor meer of andere momenten voor bezwaar. Ook beoogt het nadrukkelijk geen aanleiding te zijn om terughoudend te zijn met initiatieven of voor extra onderzoeken of rapportages of voor kostenverhoging. Het beoogt een meer heldere communicatie in dit soort complexe trajecten en een meer transparante besluitvorming.

Situatie

In een dynamische wereld worden regelmatig en door verschillende partijen initiatieven voor een ruimtelijke ontwikkeling aan de gemeente voorgelegd. Deze initiatieven moeten aan wettelijke criteria voldoen om in aanmerking te komen voor goedkeuring van het bevoegd gezag (i.c. gemeente). Boven op deze wettelijke minimumeisen vindt doorgaans toetsing aan beleidsuitgangspunten plaats. Daarbij is een zekere bestuurlijke vrijheid aanwezig. Ruimtelijke initiatieven kunnen een negatief effect hebben op de belangen van derden. De wettelijke procedures kennen daarom mogelijkheden voor het inbrengen van zienswijzen, bezwaren etc. door belanghebbenden.

De gemeente zal als bevoegd gezag in haar besluitvormingsproces naast de wettelijke criteria, het initiatief enerzijds en de mogelijke bezwaren anderzijds wegen en zo tot een zo objectief mogelijk besluit te komen. De gemeente heeft veelal ook een informerende rol naar beide partijen over de inhoud, de te volgen procedures etc. Omdat niet altijd volledig tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren is een goede communicatie en onderbouwing van het besluit essentieel.

Confrontatie

Bij sommige ruimtelijke initiatieven is de gemeente zelf initiatiefnemer of in grote mate betrokken. Vanuit de gemeente is er dan een doelstelling voor realisatie, veelal uitgedrukt in vorm, kosten en tijd. Er is een wethouder en een projectleider die verantwoordelijkheid dragen om het initiatief conform de planning te realiseren en de inzet van de organisatie is daar dan ook op gericht.

Wanneer belanghebbenden in een dergelijke situatie bezwaren hebben, wordt de rol van de gemeente gecompliceerder. De gemeente is nu niet alleen bevoegd gezag, maar ook initiatiefnemer en de objectiviteit staat niet voor iedereen als vanzelfsprekend vast. De gemeente heeft als initiatiefnemer belang bij de beslissing van de gemeente als bevoegd gezag. In de praktijk zie je dat beide rollen onvoldoende worden gescheiden. Bezwaarmakers spreken dan met diegene binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor het project en de gemeente reageert in de ogen van bezwaarmakers mogelijk als initiatiefnemer op de bezwaren. Dit uit zich bijvoorbeeld in het gebruik van documenten, maar ook in de betrokken ambtenaren die in bijvoorbeeld beroepszaken optreden.

Ongewenst effect

Als de gemeente zelf partij is in het initiatief dan ontstaat ten minste het beeld dat belanghebbende niet bezwaar maken bij de onafhankelijke gemeente, maar bij de initiatiefnemer. Dit beeld wordt versterkt doordat de gemeente in bijvoorbeeld besluitvorming en media duidelijk haar ambities uitdraagt.

In de praktijk zie je veelal een groot verschil in capaciteit en middelen tussen de initiatiefnemers van grote projecten en de bezwaarmakers. Naast het punt van onafhankelijkheid speelt hier dan het gevoel bij bezwaarmakers van een ongelijke strijd. Normaliter zouden immers de deskundigen van de gemeente de onderzoeksrapporten etc. van de initiatiefnemers kritisch beoordelen en nu is die gemeente een uitgesproken voorstander van het (eigen) initiatief.

In deze procedures wordt het vertrouwen in de gemeente als betrouwbare en objectieve behartiger van de belangen van ook de bezwaarmakers mogelijk aangetast. In het meest gunstige geval gaat het daarbij alleen om het beeld.

Initiatiefvoorstel

In onderstaand stroomschema is een mogelijke uitvoering van het initiatief weergegeven. Hier volgt eerst een nadere toelichting op de selectie in welke gevallen het initiatief toegepast zou moeten worden.

1. In dit voorstel gaat het alleen om ruimtelijke initiatieven. Dat wil zeggen een uitgesproken voornemen van het college en/of de raad om bijvoorbeeld een weg aan te leggen, een gebouw te realiseren of juist te slopen, een park of een industrieterrein aan te leggen, een milieustraat te realiseren etc.
2. Voor dit initiatief moet de gemeente zelf initiatiefnemer zijn of onderdeel uitmaken van een groep initiatiefnemers en als zodanig gemotiveerd zijn om het initiatief tot realisatie te brengen. Het gaat hier dus niet om situaties dat de gemeente haar medewerking heeft toegezegd om op verzoek van een 3^e partij een bestemmingsplan te wijzigen om de initiatieven van die partij mogelijk te maken. Het feit dat de raad een initiatief van het college steunt doet uiteraard niets af aan het feit dat de gemeente initiatiefnemer is.
3. Het gaat in dit voorstel alleen om die initiatieven waarvoor een wettelijke procedure vereist is, zoals een wijziging van een bestemmingsplan, het toepassen van een coördinatieregeling of het verlenen van een omgevingsvergunning en dan alleen voor zover de gemeente in die procedures ook het bevoegd gezag is. Om formele redenen kan dit initiatief geen betrekking hebben op die situaties waarin de gemeenteraad het college volledig heeft bevoegd tot het nemen van de benodigde beslissingen.
4. Tot slot heeft dit voorstel alleen betrekking op die initiatieven die een relevante impact kunnen hebben op derden (belanghebbenden). Het gaat dan om een direct belang, zoals te verwachte schade aan eigendommen of bedrijfsvoering, beperking van gebruiksmogelijkheden van eigendommen of hinder door geluid – geur – verkeer etc. Om de mogelijke impact vast te stellen moet een effectbeoordeling plaatsvinden. Daarin dienen alle mogelijke effecten van het initiatief voor derden (direct betrokken belanghebbenden) beschouwd te worden gemaakt.

Indien die effecten er niet blijken te zijn of van zodanig beperkte omvang dat ze als niet relevant bestempeld mogen worden, wordt deze conclusie vastgelegd, voldoende onderbouwd en ter informatie aan de raad voorgelegd in de reguliere procedure voor het ruimtelijke initiatief dat verder ongewijzigd kan worden gevolgd. De raad hoeft niet te beslissen over de effectbeoordeling, maar kan desgewenst in de inhoud aanleiding zien om deze te agenderen. In dat geval zou naast een informatieve behandeling als meest extreme conclusie kunnen komen dat de effecten wél als relevant beschouwd moeten worden.

Indien de effecten wel relevant blijken te zijn, is het niet nodig om deze (mogelijke) effecten nader uit te werken. De erkenning dat ze (mogelijk) aanwezig zijn, volstaat. De mogelijke effecten hoeven geen aanleiding te zijn om van het initiatief af te zien. Wel zal het effect hebben op de te volgen werkwijzen. De formele procedure wordt daarbij niet langer of zwaarder, maar de rollen van

initiatiefnemer en bevoegd gezag worden gescheiden en blijven zoveel mogelijk gescheiden tot het moment dat de besluiten in de procedures een onherroepelijke status hebben.

Het voorstel

Als uit het voorgaande selectieproces blijkt dat het initiatief aan de criteria voldoet, maakt het college aan de raad melding van:

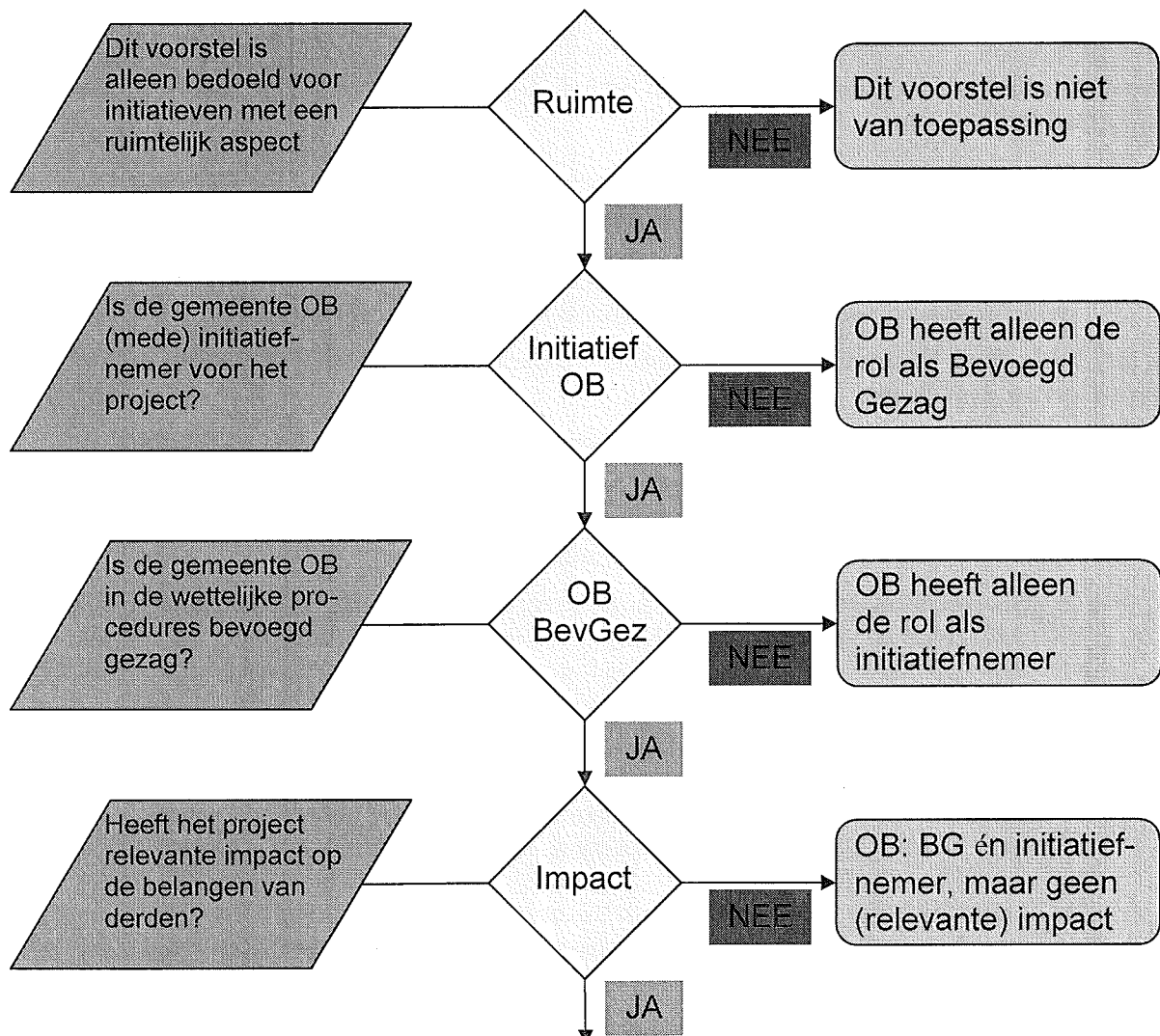
- het initiatief;
- het feit dat het een initiatief betreft dat onder dit voorstel valt;
- welke wethouder portefeuillehouder is voor het initiatief;
- welke wethouder portefeuillehouder is voor de wettelijke procedures.

De raad hoeft niet te beslissen over deze mededeling, maar kan desgewenst in de melding aanleiding zien om deze te agenderen.

Nadat het college de melding heeft gedaan worden direct de volgende afspraken in acht genomen:

- In alle uitingen / communicatie, zowel mondeling als schriftelijk en zowel van als namens het college, wordt duidelijk gemaakt of deze communicatie / uiting plaatsvindt in het kader van de rol als bevoegd gezag danwel in de rol als initiatiefnemer.
- De gemeente maakt in haar rol als bevoegd gezag melding van het initiatief aan mogelijke belanghebbende en maakt daarbij melding van het toepassen van dit voorstel en geeft een toelichting op het te volgen proces, inclusief de mogelijkheden van zienswijzen, bezwaar etc.
- Documenten, rapportages, aanvragen etc. die worden ingediend of verstrekt door de initiatiefnemer worden door de gemeente in haar rol als bevoegd gezag op gelijke wijze beoordeeld en behandeld als wanneer het initiatief door een derde partij zou zijn genomen. Dat wil zeggen dat het inboeken en communiceren op gelijke wijze plaatsvindt, met respect voor termijnen. Maar ook dat als het volgens interne procedures gebruikelijk is om documenten zoals bijvoorbeeld een bodemonderzoek, een ruimtelijk ontwerp of een berekening inhoudelijk te beoordelen – hetzij door de gemeentelijke organisatie zelf – hetzij door derden, het in deze situatie ook zo dient te gebeuren. Daarbij spreekt het voor zich dat deze beoordeling niet door dezelfde persoon of personen kan worden gedaan als de opstellers van het document.
- In het raadsvoorstel dienen beide rollen afzonderlijk belicht te worden, waarna op basis hiervan tot een integraal voorstel van het college wordt gekomen.

Initiatief voorstel



- Verschillende wethouders worden geselecteerd voor het project en de rol als bevoegd gezag (procedure), het al dan niet toepassen van deze werkwijze en de rolverdeling wordt extern gecommuniceerd;
- Wethouder "project" is primair verantwoordelijk voor het welslagen van het project binnen de daarvoor gestelde randvoorwaarden, inclusief het zonodig verkrijgen van draagvlak en zorgt voor het inhoudelijk informeren van o.a. de raad over de projectvoortgang;
- Wethouder "procedure" is primair verantwoordelijk voor het goed laten verlopen van de wettelijke procedure(s), inclusief het informeren / faciliteren van bezwaarmakers en het informeren van de raad over de procedure(s), de zienswijzen en de reactie daarop;
- Beide wethouders hebben zoveel als redelijkerwijs mogelijk hun eigen informatievoorziening / ondersteuning;
- Het college komt tot een afgewogen raadsvoorstel, waarbij beide aspecten afzonderlijk worden belicht en de afzonderlijke wethouders aanspreekbaar zijn op de onderbouwing van het voorstel op hun gebied.