Memo Gebiedsgericht Omgevingsprogramma Nieuw-West m.b.t. mer-beoordelingsplicht en rol van gemeenteraad bij vaststelling. 05-10-2023; 5.1, 2, e **, R&D**

Inleiding

In dit memo wordt kort ingegaan op de plan mer-beoordelingsplicht van het Gebiedsgericht Omgevingsprogramma Nieuw-West (hierna: GOP) en de rol van de gemeenteraad bij de vaststelling van het GOP.

Het GOP werkt hoofdkeuzes uit de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 uit op gebiedsniveau voor stadsdeel Nieuw-West. Het programma zal als uitwerking van de Omgevingsvisie Amsterdam kader stellend fungeren bij nieuwe ontwikkelingen in het stadsdeel. Thema's die bijvoorbeeld zullen worden uitgewerkt zijn de meerkernige ontwikkeling, mobiliteitstransitie, verhouding tussen verdichting en de cultuurhistorie en betekenis van groen in de buurten.

Het GOP is te beschouwen als het instrument programma wat wordt geïntroduceerd in de Omgevingswet. Een programma wordt door het College vastgesteld. In de Omgevingswet is het instrumentarium geregeld. Daarmee zijn bepaalde eisen aan het proces en inhoud vastgelegd, en ook welk orgaan bevoegd gezag is. Welk orgaan bevoegd gezag is, is uiteraard in overeenstemming met het duale stelsel zoals in de Gemeentewet opgenomen.

Mer-beoordelingsplicht

Art. 16.36 van de Omgevingswet geeft aan dat het bevoegd gezag voor een plan of programma bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport maakt als dat plan of programma het kader vormt voor een te nemen besluit over een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig project (het gaat om projecten zoals bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.) Van kaderstelling is kort gezegd sprake als het gaat om een pakket van criteria en modaliteiten waarbij bij mer-(beoordelings)plichtige projecten rekening mee moet worden gehouden. Dit is hier het geval; het programma zal kader stellend zijn voor projecten die zullen worden aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkelingsprojecten.

Een van de uitzonderingen op een directe plan-mer plicht staat in Art. 16.36, derde lid, Ow jo. art. 11.1 Ob. Hierin staat dat voor kleine gebieden en kleine wijzigingen in beginsel kan worden volstaan worden met een plan-mer-beoordeling. Dat lijkt hier het geval, al is dat natuurlijk wel arbitrair aangezien een klein deel van de gemeente toch een aanzienlijk gebied kan zijn. In dit geval lijkt het wel verdedigbaar om dit hier zo te hanteren.

De conclusie is dat voor het gebiedsgerichte programma in ieder geval een plan-mer beoordeling moet worden uitgevoerd. Dit is een rapportage waarbij aan de hand van gehanteerde onderzoeken een beoordeling wordt gedaan of er sprake is van nadelige milieueffecten. Afhankelijk van de schaal en het abstractie niveau gaat dit gepaard met kwalitatieve of kwantitatieve onderzoeken en / of expert judgements.

De mogelijkheid blijft bestaan om alsnog te kiezen voor een uitgebreide plan-mer. Hiervoor kan gekozen worden indien de voordelen die op termijn met deze uitgebreidere rapportage behaald kunnen worden, als voldoende relevant worden beoordeeld dat de extra benodigde investering van tijd en financiële middelen te verantwoorden is.

Invulling van de m.e.r-beoordeling
Nu het eerste concept van het GOP bijna gereed is, is het een goed moment om te bekijken wat nodig is voor de m.e.r-beoordeling. De eerste contouren van het programma worden namelijk zichtbaar en de dilemma's komen in beeld. Voorstel voor de m.e.r-beoordeling is om aan te sluiten bij de Omgevingsvisie en het beoordelingskader wat is gemaakt en is toegepast bij de bijhorende Omgevingseffectrapportage. Aangezien het GOP een verdere concretisering is van de kaders van de Omgevingsvisie is het logisch om hier deze lijn door te trekken. Dit maakt het navolgbaar en minder bewerkelijk. Dit is ook passend bij het abstractie-niveau van het GOP.

Waarde van de mer-boordeling
Naast de wettelijke verplichting, is er het voordeel dat de uitkomsten van de mer-beoordeling kunnen helpen in de verdere onderbouwing van individuele projecten. Met een mer-beoordeling kan er namelijk een "mer-vinkje" worden gezet op de voorgestelde kaders en kunnen die in de latere planvorming binnen projecten niet meer ter discussie worden gesteld.

Hiernaast geeft het ook een directe onderbouwing van het programma en kan het daarmee bijdragen aan het beslechten van eventuele dilemma's. Concreet geeft een m.e.r-beoordeling inzicht in de gevolgen van de keuzes op milieuthema's zoals lucht, geluid en ecologie en op aanvullende thema's als duurzaamheid, gezondheid, ruimtelijke kwaliteit en inclusiviteit die in het OER ook aan bod zijn gekomen. Aanvullend kan hierbij ook een relatie gelegd worden met de monitor van de Omgevingsvisie met een score op de strategische keuzes. De analyse kan naar verwachting gedaan worden met bestaand onderzoek en gegevens zoals gebruikt bij de OER van de Omgevingsvisie, aangevuld met meer gebied specifieke informatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan mobiliteitsonderzoek t.b.v. het mobiliteitsprogramma in Nieuw-west.

Invulling van de uitgebreide mer
Als boven aangegeven blijft de mogelijkheid bestaan om alsnog te kiezen voor een uitgebreide plan-mer, hoewel niet verplicht. In dit geval zal er een vergelijkbaar traject doorlopen moeten worden als bij de Omgevingseffectrapportage bij de Omgevingsvisie. Er wordt een Nota Reikwijdte Detailniveau opgesteld. Dit zal ter consultatie worden aangeboden aan maatschappelijke partners en bewoners. In de NRD worden verschillende alternatieven gepresenteerd die worden betrokken in onderzoek in het OER. De Commissie Mer wordt ook betrokken. De gehele procedure voor de omgevingseffectrapportage zal bij elkaar al gauw een jaar in beslag nemen en veel vragen in capaciteit.

Waarde van de uitgebreide mer
Een uitgebreide plan-mer voor het GOP voegt ten aanzien van een mer-beoordeling inhoudelijk en juridisch weinig extra's toe. Er ligt nu al een stevige basis met het OER van de Omgevingsvisie, dit OER is voor een groot deel al een onderbouwing voor de keuzes in het GOP. Een uitgebreide mer zal juridisch niet meer waarde opleveren dan een mer-beoordeling. In beide gevallen ligt er een onderbouwing. Nog een uitgebreide plan-mer zou binnen deze context als snel te veel een herhaling van zetten zijn. Hierbij moet betrokken worden dat het daarnaast veel extra werk gaat opleveren en extra tijd gaat kosten waardoor de huidige planning van het GOP NW niet meer houdbaar is en er een vertraging van een half jaar tot een jaar zal optreden.

Afweging en advies mer-plicht
Gelet op de mogelijkheid die de wetgever biedt om te volstaan met een plan-mer beoordeling en de context waarbinnen het GOP wordt uitgewerkt waarbij er een stevig fundament ligt met de Omgevingsvisie en het bijbehorend OER, is het advies om bij het GOP een plan-mer-beoordeling te laten opstellen. Hiermee wordt zowel juridisch als inhoudelijk in een optimale onderbouwing voorzien van de keuzes in het GOP.

De rol van de gemeenteraad bij de vaststelling van het GOP
Het programma is een bevoegdheid van de het College. Dit vanuit de gedachte dat de Gemeenteraad kaders stelt in een Omgevingsvisie en het College in een programma verder uitvoering geeft vanuit de hoe-vraag. In beginsel is er voor de Gemeenteraad bij het vaststellen van het programma geen rol anders dan dat zij controleert of het College bestuurt binnen de haar gestelde kaders.

Er zijn twee manieren waarmee de Gemeenteraad (meer) invloed kan uitoefenen, langs de gebruikelijke lijn van het inlichten of een wensen- en bedenkingen procedure.

Inlichten van de gemeenteraad middels raadsinformatiebrief
Het College is de Gemeenteraad verantwoording schuldig over het gevoerde bestuur en moet de Gemeenteraad alle inlichtingen geven die de Gemeenteraad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. De Gemeenteraad en het College kunnen hierover afspraken maken, dus ook over de invulling van de inlichtingenplicht in dit specifieke dossier. Welke informatie verstrekt het College in elk geval actief en op welk moment? In de praktijk kan er in ieder geval uiting aangegeven worden door het Concept GOP tkn naar de Raadscie te sturen met een begeleidende Raadsinformatiebrief.

Wensen en bedenkingenprocedure
Daarnaast kan de Gemeenteraad het College ook verzoeken om de wensen en bedenkingenprocedure (voorhangprocedure) te volgen zoals omschreven in het vierde lid van art. 169 Gemeentewet. Het initiatief om de voorhangprocedure te volgen kan vanuit de Gemeenteraad komen. Dit kan d.m.v. een motie, maar noodzakelijk is dat niet. Dit kan bijv. ook als één of meerdere raadsleden hierom vragen en het College hiertoe bereid is. Het College kan hiertoe echter ook zelf

besluiten. Bijv. om zo breed mogelijk draagvlak te creëren in de gemeenteraad en/of zoveel mogelijk input op te halen. Deze procedure wordt toegepast bij het programma Windenergie Amsterdam. De reden hiervoor is dat gezien de gevoeligheid en de maatschappelijke impact het college de toezegging heeft gedaan dat de Gemeenteraad zich altijd uit kan spreken voordat er besloten wordt.

Het moment in de procedure om dit te doen is vlak voor vaststelling van het programma en de bijbehorende plan-mer-beoordeling, als het plan ter visie is geweest, ter advisering aan het stadsdeel is voorgelegd en ter informatie aan de Gemeenteraad is verstuurd. Kortom vlak voor het einde van de besluitvorming.

Toepassing van deze procedure moet gezien worden als een uitzonderlijk geval en niet als iets wat de regel moet gaan worden in de verhouding met de Gemeenteraad. In het geval van het GOP lijkt er vooralsnog dan ook geen aanleiding om de toepassing te geven aan deze procedure; de Gemeenteraad heeft hier niet om gevraagd en de inhoud van het programma lijkt hiertoe geen aanleiding te geven.