

Onderwerp Richtinggevende raadsnota participatie onder de Omgevingswet	
Nummer	2020/126149
Portefeuillehouder	Roduner, F.J.
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling
Afdeling	PG
Auteur	Hartog, T.
Telefoonnummer	023-5113631
Email	thartog@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	<p>Het college vraagt de commissie Ontwikkeling om haar opinie omtrent twee vragen die betrekking hebben op participatie onder de Omgevingswet.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bij welke, door de raad aan te wijzen activiteiten, gaat de gemeente Haarlem participatie verplichten? 2. Welke rol neemt de gemeente in bij participatie bij initiatieven vanuit de samenleving?
Behandelveorstel voor de commissie	<p>Het college stuurt de opinienota ter bespreking naar de commissie Ontwikkeling. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021, dient richting bepaald te worden omtrent de participatie onder de Omgevingswet.</p> <p>De bevindingen van de commissie Ontwikkeling worden gebruikt bij de actualisatie van het participatiebeleid en het ontwikkelen van een participatiewerkwijze.</p>
Relevante eerdere besluiten	<p>De participatienota 'De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk', inspraakverordening, en evaluatie participatiebeleid 2014</p> <p>https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewir4ZSPg5LoAhXOyaQKHQy9CxAQFjABegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fgemeentebestuur.haarlem.nl%2Fbestuurlijke-stukken%2F2014037392-3-Bijlage-evaluatie-participatiebeleid.pdf&usg=AOvVaw1IYjYLT8HKEDWeW8gM4_fd</p>
Besluit college d.d. 17 maart 2020	<p>1. het college stelt de opinienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,</p>

1. Inleiding

Omgevingswet

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Vereenvoudiging van de regels waarbij belangrijke kernwoorden zijn: sneller, transparanter, integraal en met meer afwegingsruimte voor gemeenten. Participatie is binnen deze nieuwe wetgeving een belangrijk onderwerp. Voor bewoners en ondernemers moet het proces om plannen in de fysieke leefomgeving te realiseren makkelijker worden. Initiatiefnemers krijgen ook meer verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld voor het organiseren van participatie en het creëren van draagvlak.

Participatie is binnen de gemeente Haarlem al een belangrijk onderwerp. Haarlem beschikt op dit moment over de participatienota *'De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk'* en een inspraakverordening, beide daterend uit 2011. In 2014 is de participatienota geëvalueerd en zijn aanbevelingen gedaan voor verbeteringen. In de participatienota staat hoe de gemeente Haarlem de stad betreft bij het opstellen van een visie, beleidsstuk of ontwikkelprojecten. Participatie wanneer de initiatiefnemer aan zet is (lees: niet de gemeente) is nog onvoldoende belicht. De Omgevingswet is aanleiding om het bestaande participatiebeleid te herijken.

Context

Het huidige participatiebeleid van de gemeente Haarlem, de implementatie van de Omgevingswet en de lessen uit het programma Nieuwe Democratie bieden handvatten om een participatie instrumentarium te ontwikkelen voor initiatiefnemers. Dit, zodat het belang en de inzet van participatie wordt geborgd en er duidelijkheid is over het te voeren proces.

In samenwerking met het Programma Nieuwe Democratie wordt dan ook gewerkt aan het ontwikkelen van een gemeentelijk instrumentarium en een werkwijze ter ondersteuning van initiatieven en initiatiefnemers.

Invoeringswet Omgevingswet

Ook de wetgever vindt het ontwikkelen van participatiebeleid voor initiatiefnemers, maar ook voor bewoners en ondernemers die geconfronteerd worden met een initiatief in hun directe omgeving, belangrijk. Op 11 februari 2020 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Invoeringswet Omgevingswet. Deze invoeringswet regelt een soepele overgang van de bestaande naar de nieuwe wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Tijdens de behandeling van de Invoeringswet is tevens een motie aangenomen om in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling op te nemen die ervoor zorgt, dat er een plicht ontstaat voor onder anderen gemeenten om participatiebeleid op te stellen.

Met de participatienota *'De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk'* beschikt Haarlem over participatiebeleid dat voor het over grote deel nog steeds actueel is. De uitkomsten van de nu



voorliggende opinienota worden gebruikt bij de actualisatie van het participatiebeleid en het ontwikkelen van een participatiewerkwijze.

Participatie binnen de Omgevingswet

Participatie binnen de Omgevingswet kent twee categorieën:

1. Participatie bij de totstandkoming van belangrijke kerninstrumenten zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.
2. Participatie bij een aanvraag Omgevingsvergunning, waarbij bewoners en ondernemers betrokken worden.

De participatie zoals benoemd in de eerste categorie heeft betrekking op hoe overheden de omgeving/samenleving betreft bij het tot stand komen van visies en plannen. Dit staat al beschreven in de participatienota *'De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk'*. De nu op te stellen participatiewerkwijze heeft betrekking op de tweede categorie, te weten participatie bij Omgevingsvergunningen. De commissie wordt dan ook gevraagd om over deze categorie haar mening te geven.

De Omgevingswet kent twee type Omgevingsvergunningen. De eisen die aan de participatie gesteld worden, kunnen per type verschillend zijn.

1. Binnenplanse omgevingsplanactiviteit

Als de activiteit waarvoor een Omgevingsvergunning wordt aangevraagd past binnen het Omgevingsplan (ook wel een **binnenplanse omgevingsplanactiviteit** genoemd) is participatie een **aanvraagvereiste**. Dit betekent dat de initiatiefnemer bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning alleen moet aangeven of er is geparticipeerd. Als het antwoord hierop "ja" is, dient tevens aangegeven te worden hoe dit overleg er uit heeft gezien en wat de resultaten er van zijn.

Voorbeeld: Voorbeelden van **binnenplanse omgevingsplanactiviteiten** zijn uitbreidingen die vooraf in het Omgevingsplan zijn opgenomen, zoals vaak het geval is bij dakopbouwen, uitbouwen of bijgebouwen.

Het antwoord kan ook "nee" zijn en ook dan is voldaan aan de aanvraagvereiste. Het is niet mogelijk om hier als gemeente extra eisen aan te stellen. De gedachte hierachter is dat wanneer een aanvraag volledig voldoet aan het Omgevingsplan, participatie niet meer noodzakelijk is. Dat heeft immers al plaatsgevonden in het kader van het Omgevingsplan zelf.

2. Buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Als een aanvraag van een Omgevingsvergunning niet past in het Omgevingsplan (ook wel een **buitenplanse omgevingsplanactiviteit** genoemd) **kan** participatie in plaats van als aanvraagvereiste,

als **indieningsvereiste** worden opgenomen. De aanvrager moet dan aangeven hoe het participatieproces is vormgegeven, toelichten hoe is geparticipeerd en wat de resultaten daarvan zijn. Dit is noodzakelijk om de vergunning in behandeling te nemen.

Voorbeeld: Een voorbeeld van een **buitenplanse omgevingsplanactiviteit** kan zijn; de bouw van een nieuwe woonwijk, een bedrijf/detailhandel in de categorie van Ikea. Het betreft een ontwikkeling, die nog niet in het Omgevingsplan is mogelijk gemaakt.

De gemeenteraad moet bepalen in welke gevallen er sprake is van een indieningsvereiste. Dit doen zij door buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen, waarbij participatie met derden verplicht is. Met het vaststellen van een dergelijk overzicht legt de raad kaders vast waarbinnen participatie noodzakelijk is. Het wel of niet verlenen van de omgevingsvergunning is vervolgens een bevoegdheid van het college.

In de wet is vastgelegd dat het participatieproces zelf vormvrij is. Dit houdt in, dat een initiatiefnemer zelf kan bepalen hoe de participatie vorm te geven. Tegelijkertijd blijkt uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (18 december 2019) dat een nieuwe koers wordt ingeslagen ten aanzien van participatie bij ruimtelijke besluiten. Deze jurisprudentie geeft gemeenten ruimte om planologische medewerking alleen te verlenen als de initiatiefnemer inspanningen heeft verricht die gericht zijn op het informeren van omwonenden en om maatschappelijke draagvlak te verwerven of te vergroten.

Voor de Omgevingswet kan deze uitspraak nieuwe implicaties hebben. Het lijkt er op dat gemeenten, gezien vanuit deze jurisprudentie, toch de mogelijkheid krijgen om aanvullende 'participatievereisten' te stellen. De ruimte ontstaat om in bestaand en/of nieuwe gemeentelijk participatiebeleid helder te formuleren en goed af te wegen of, en zo ja in welke gevallen en in welke vorm participatie bij ruimtelijke besluiten vereist is.

2. Kernvragen aan de commissie

Om het participatiebeleid te kunnen actualiseren is het belangrijk om te weten hoe de raad tegen bepaalde vragen aankijkt.

Kernvraag 1: Wanneer verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

De Omgevingswet geeft de gemeenteraad de ruimte activiteiten aan te wijzen waarbij participatie een indieningsvereiste en dus een verplichting is. Het gaat hier om activiteiten die buiten het Omgevingsplan vallen, waar wel een vergunningsplicht voor geldt en waar het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag van is. Belangrijke vraag is bij welke activiteiten de raad participatie als verplichting wil aanwijzen. Zijn dit alle activiteiten die niet in het omgevingsplan



passen, of is dit alleen bij grootschalige gebiedsontwikkeling en ontwikkelingen vanuit een sociaal maatschappelijke opgave?

Kernvraag 2: Welke rol neemt gemeente bij participatietraject van derden

Los van de vraag wanneer participatie een verplichting is, vraagt de Omgevingswet om goed na te denken welke rol wij als gemeente in willen nemen bij toekomstige initiatieven van initiatiefnemers. De Omgevingswet stelt dat initiatiefnemers straks de verantwoordelijkheid gaan dragen voor het organiseren van een zorgvuldig participatieproces. Hoe sluiten wij hier als gemeente bij aan? Er zijn drie mogelijkheden:

Loslaten

Faciliteren

Regisseren



- Loslaten: De verantwoordelijkheid voor het organiseren van de participatie komt te liggen bij de initiatiefnemer, zoals de Omgevingswet verwoordt. De gemeente toetst vervolgens achteraf en marginaal of de initiatiefnemer een goed traject heeft doorlopen.
- Faciliteren: De gemeente faciliteert de initiatiefnemer. Dit betekent, dat initiatiefnemers worden voorzien van hulpmiddelen, voorbeelden en formats. De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk voor de organisatie van het participatietraject.
- Regisseren: De gemeente regisseert het participatieproces en is 'eigenaar' van het participatieproces.

	Loslaten	Faciliteren	Regisseren
Klein	X		
Groot (a)		X	X
Groot (b)			X

In de bovenstaande matrix wordt een onderscheid gemaakt tussen kleinschalige en grootschalige ontwikkelingen en de rollen die de gemeente neemt. De gedachte hierbij is dat de rol die je als gemeente hebt, niet altijd dezelfde hoeft te zijn. Graag horen we hoe de commissie hier over denkt.

Voorbeelden van kleinschalige ontwikkelingen zijn veranderingen aan een bestaand gebouw, zoals een grote serre of het optoppen van een gebouw. Maar ook de inbreiding van beperkte massa in bestaand woongebied en binnen bestaande structuur.

Voorbeelden van grootschalige ontwikkelingen zijn gebiedsontwikkelingen waarbij verschillende functies worden gerealiseerd met effect op de leefomgeving **(a)**, Transformatie van gebouwen zoals De Koepel **(a)** en ontwikkelingen vanuit sociaal maatschappelijke opgave (huisvesting daklozen, vluchtelingen) **(b)**

3. Toetsingscriteria participatie

Welk traject ook gekozen wordt, er moeten criteria worden vastgesteld voor participatie. Criteria op basis waarvan de gemeente kan beoordelen of de participatie zorgvuldig is gedaan. Zowel voor een toekomstige initiatiefnemer, belanghebbenden maar ook de gemeente zelf is het belangrijk, dat er duidelijkheid is wat van wie wordt verwacht bij het organiseren van een zorgvuldig participatieproces. Welke inspanning moet een toekomstige initiatiefnemer straks verrichten? Moet er een impactanalyse komen? Waarop wordt de inspanning van een initiatiefnemer beoordeeld? En vooral: wanneer acht de gemeente het voldoende (kwalitatief, inhoudelijk en zorgvuldig)?

Bij het actualiseren van het participatiebeleid worden hiervoor criteria opgesteld. Gedacht moet dan worden aan criteria voor het gevoerde proces.. Maar ook moeten criteria worden opgesteld om te kunnen bepalen of er sprake is van (voldoende) draagvlak.

4. Vervolg

Mede op basis van de input, die volgt uit de behandeling van deze opinienota in de commissie Ontwikkeling, wordt een voorstel gedaan voor het actualiseren van het participatiebeleid inclusief een Haarlemse participatiewerkwijze. Deze worden begin vierde kwartaal 2020 ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

5. Bijlage

De participatienota '*De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk*', inspraakverordening, en evaluatie participatiebeleid 2014