# Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1904936
Steller: C. Cuppen
Datum commissie: 16 november 2021
Datum raadsvergadering: n.v.t.

Team: Programmateam Omgevingswet
Teammanager: C. Cuppen
Portefeuillehouder: A. Helling
E-mail:

**Onderwerp**
Omgevingswet: Participatie in de fysieke leefomgeving

**Agendering**
Ter meningvormende bespreking in de Algemene Raadscommissie

**Bijlagen**

| | |
|---|---|
| 1 | Werkwijze omgevingstafel |
| 2 | Stappen participatie bij projecten |

---

**Vragen van het college aan de raadscommissie voor de meningvormende bespreking zijn:**
1. Worden naar de mening van de commissie de goede uitgangspunten voor participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in Hoorn benoemd?
2. In hoeverre wil de commissie participatie bij initiatieven als standaard hanteren?
3. Hoe denkt de commissie over de aanpak participatie bij de omgevingstafel?
4. Hoe denkt de commissie over de aanpak participatie bij de projecten?
5. Welke overige ingrediënten wil de commissie meegeven voor het participatiebeleid?

**Samenvatting**
De gemeenteraad van Hoorn moet nog voor de komst van de Omgevingswet per 1 juli 2022 participatiebeleid en een participatieverordening vaststellen. In dit beleid staan straks regels en afspraken over participatie bij bouwinitiatieven en projecten. Er moet bij projecten en visies van de gemeente altijd participatie plaats vinden. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer, maar is participatie niet verplicht. Onder de Omgevingswet kan de raad participatie wel verplichten bij plannen die niet binnen het omgevingsplan passen. De raad moet hier een besluit over nemen, nog voor de wet in gaat. Anders wordt er niet voldaan aan de Omgevingswet. Tijdens deze meningvormende sessie wordt de raadscommissie gevraagd om richting te geven aan het Hoorns participatiebeleid door middel van het beantwoorden van vijf vragen. Het college gebruikt de richtinggevende uitspraken om verder vorm te geven aan het participatiebeleid in de verordening.

## 1. Inleiding: reden van het voorstel

**Aanleiding**
De raad moet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022 een aantal besluiten nemen, om te voldoen aan de Omgevingswet. Eén daarvan is de vaststelling van het Participatiebeleid en de daarmee samenhangende Participatieverordening. In deze documenten wordt vastgelegd hoe met participatie moet worden omgegaan. Zo moet afgesproken worden waar participatie bij de Omgevingsvisie en het omgevingsplan aan moet voldoen. Daarnaast moet de raad voor de invoering van de wet besluiten bij welke initiatieven participatie al dan niet verplicht wordt voor de initiatiefnemer. De raad wordt nu gevraagd om richting te geven aan het Hoorns participatiebeleid door middel van het beantwoorden van een aantal vragen.

**Belang**
Vroegtijdige participatie wordt steeds belangrijker, ook onder de Omgevingswet. Daarom moet de raad voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet besluiten hoe om te gaan met participatie. Het is daarom van belang dat de raadscommissie richting geeft aan het participatiebeleid. Als de gemeente Hoorn voor de inwerkingtreding van de wet geen participatiebeleid heeft, dan wordt er niet voldaan aan de Omgevingswet.

**Centrale vraag**
Hoe wil de raad participatie in de fysieke leefomgeving in Hoorn vormgeven?

## 2. Beoogd maatschappelijk resultaat
De antwoorden van de raadscommissie worden gebruikt om het participatiebeleid vorm te geven en hiermee geeft de gemeente Hoorn een gedragen invulling aan participatie zoals het bedoeld is onder de Omgevingswet.

## 3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
Dit meningvormende raadsvoorstel levert geen bijdrage aan de duurzaamheidsambitie omdat het de implementatie van een nieuwe werkwijze betreft. De plannen die onder het kader van de Omgevingswet opgesteld worden, zullen uiteraard wel voldoen aan de duurzaamheidsambitie van de gemeente Hoorn.

## 4. Kaders
*Omgevingswet*
De Omgevingswet treedt naar verwachting in op 1 juli 2022 en stimuleert vroegtijdige participatie. De regels voor participatie staan in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. Voor ieder beleidsinstrument gelden binnen de kaders van de Omgevingswet regels voor participatie.

| Instrument | Regels | Wie verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels? |
|---|---|---|
| Omgevingsvisie | Motiveringsplicht | Bevoegd gezag |
| Programma | Motiveringsplicht | Bevoegd gezag |
| Omgevingsplan | Kennisgeving en motiveringsplicht | Bevoegd gezag (gemeenteraad) |
| Omgevingsvergunning (omgevingstafel of projecten) | Aanvraagvereiste participatie | Initiatiefnemer |

Bij instrumenten van de gemeente moet er altijd participatie plaats vinden en geldt een motiveringsplicht. Dit houdt in dat het bevoegd gezag aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereidingen en wat de resultaten van het participatietraject zijn. Bij het omgevingsplan is ook een kennisgeving verplicht. Kennisgeving houdt in dat er vooraf uitleg wordt gegeven over hoe de participatie wordt vormgegeven.

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor het toepassen van participatie bij de initiatiefnemer. Aanvragen van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan maar waarvan door de intaketafel is aangegeven dat die wenselijk zijn voor Hoorn, worden behandeld op de omgevingstafel of als project opgepakt. Voor initiatiefnemers geldt geen verplichte participatie, maar wel een aanvraag-vereiste. Tenzij de raad participatie verplicht stelt bij buitenplanse activiteiten.

*Programma Omgevingswet, vastgesteld door de raad op 4 februari 2020*
Om zowel wettelijk als organisatorisch gereed te zijn voor de komst van de Omgevingswet, is binnen de organisatie een Programma gestart. Voor de uitvoering van dit programma is een programmaplan opgesteld. Op 4 februari 2020 heeft de raad het programmaplan en de programmabegroting vastgesteld.

*Inspraakverordening, vastgesteld door de raad op datum 27 oktober 2005*
Nu is er nog geen landelijke wetgeving of gemeentelijke wetgeving regelgeving voor participatie. Wel is er in de inspraakverordening vastgelegd dat belanghebbenden inspraak kunnen uitoefenen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. De inspraakverordening wordt straks vervangen met de participatieverordening.

## 5. Argumenten

Een doel van de Omgevingswet is dat inwoners meer betrokken worden bij de totstandkoming van projecten in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet stimuleert daarom vroegtijdige participatie. De wet schrijft niet voor hoe participatie er uit moet zien. De gemeente Hoorn heeft daarom de ruimte om een werkwijze te ontwikkelen die past bij de Hoornse context. Het op te stellen Participatiebeleid geeft invulling aan de richtlijnen voor participatie bij ruimtelijke initiatieven voor initiatiefnemers, bewoners, raadsleden, bestuurders en medewerkers. Na de meningvormende bespreking wordt het beleid opgesteld. Het college vraagt de commissie om de vragen uit dit raadsvoorstel te beantwoorden.

***Vraag 1 Worden naar de mening van de commissie de goede uitgangspunten voor participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in Hoorn benoemd?***
Onder de Omgevingswet staat het principe van 'Ja, mits-denken' centraal. In principe wordt er gestreefd om zoveel mogelijk aan initiatieven mee te werken (JA) waarbij de initiatiefnemer zo vroeg mogelijk weet wat de randvoorwaarden (MITS) zijn om ook daadwerkelijk mee te werken. "Goed participeren" kan één van de voorwaarden zijn waaraan voldaan moet worden. Maar wat is voor de raad "goed participeren"?

Op 29 april 2021 is er voor raadsleden een beeldvormende, interactieve informatieve sessie georganiseerd over participatie onder de Omgevingswet. In deze sessie hebben de deelnemende raads- en commissieleden gereageerd op vragen en Hoornse casussen. Op basis van deze sessie is naar voren gekomen dat de raad er waarde aan hecht dat belanghebbenden al in een vroeg stadium door middel van participatie bij planvorming betrokken worden. Daarnaast is ook besproken dat wat er uit de participatie opgehaald wordt, moet worden meegewogen bij de totale belangenafweging bij initiatieven. Deze belangenafweging is een taak van het college, tenzij de raad adviesrecht heeft. De raad heeft adviesrecht bij aanvragen van omgevingsvergunningen die afwijken van het omgevingsplan en waarvoor de raad geen ander kader (nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie of daarmee vergelijkbaar ruimtelijk kader) heeft vastgesteld. Bij deze aanvragen is de raad bevoegd, doet de belangenafweging, beoordeelt de participatie en maakt een eindoordeel.

Eerder is besproken om op te schalen naar de raad bij initiatieven die voor inwoners en ondernemers gevoelig liggen. Politiek gevoelige initiatieven vallen straks niet automatisch onder het adviesrecht. Dit is besproken tijdens de meningvormende bespreking van adviesrecht in de raadscommissie. Politieke gevoeligheid is lastig te vertalen in harde criteria. Het college heeft ook een eigen politieke antenne. Daarnaast heeft de raad ook haar eigen instrumenten om te interveniëren. Vroegtijdige participatie en een duidelijk traject kan als effect hebben dat bewoners zich minder snel tot de raad wenden.

Ook is uitgesproken dat participatie niet moet leiden tot onmogelijk uit te voeren initiatieven. Dit geldt zowel voor initiatieven van de gemeente zelf als voor initiatieven van anderen dan de gemeente.

Hieruit valt te destilleren dat participatie moet leiden tot inzicht in wat de omwonenden en direct betrokkenen belangrijk vinden zodat dit inzicht meegewogen kan worden in de totale belangenafweging met in het achterhoofd het Ja-mits principe van de Omgevingswet. Met deze visie op participatie worden de belangen van de omwonenden geborgd en onderdeel van de totale belangenafweging, maar niet het enige belang. Ook de belangen voor bijvoorbeeld toekomstige bewoners en de stad in het algemeen worden bij de afweging betrokken. Deze belangenafweging is een taak van het college, tenzij de raad adviesrecht heeft.

Het college vraagt de raadscommissie of dit het goede uitgangspunt is voor participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in Hoorn.

***Vraag 2: Wil de commissie participatie voor de initiatiefnemer als standaard hanteren?***
De raad moet vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet besluiten hoe ze met participatie bij initiatieven wil omgaan. Op grond van de wet is het alleen mogelijk om participatie verplicht te stellen bij plannen die niet binnen het omgevingsplan passen. Voor alle overige initiatieven bestaat de mogelijkheid om niet actief aan participatie te doen. De wet legt daarvoor alleen het criterium voor verleiden op en men moet bij de vergunningaanvraag aangeven of er aan participatie is gedaan. De vraag aan de raad is of zij van mening is dat in Hoorn participatie de standaard is waarnaar gekeken kan worden en op welke manier dat ingevoerd kan worden.

<u>Aanvraagvereiste zegt niets over het al dan niet participeren</u>
Bij het indienen van een vergunningaanvraag krijgt de initiatiefnemer te maken met de aanvraagvereiste participatie. Hierbij geeft de initiatiefnemer aan of, en zo ja hoe, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De gemeente betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging. De reactie van de initiatiefnemer op het aanvraagvereiste kan dus ook zijn “nee, ik heb geen participatie gedaan”. Dit is vervolgens geen grond om de aanvraag niet in behandeling te nemen of te weigeren. Participatie is namelijk niet verplicht, maar wel het antwoord op de vraag óf er geparticipeerd is. Er kunnen dus initiatieven ingediend worden waarbij geen participatie plaats heeft gevonden tenzij de raad beslist dat participatie verplicht wordt bij – een aantal – initiatieven.

Hieronder staan de mogelijkheden over het al dan niet verplichten van participatie bij initiatieven.

*Optie 1: We verwachten van iedere initiatiefnemer participatie, en verplichten het bij plannen die buiten het omgevingsplan vallen*
Veel initiatieven hebben per direct effect op de omwonenden en andere belanghebbenden van de omringende ruimte. Dit zou ervoor pleiten om altijd participatie te verwachten van alle initiatieven. Dat betekent dat er bij iedere bouwactiviteit op enige manier geparticipeerd moet worden. Een vorm van participatie die altijd toe te passen is, is het nu al geldende burenakkoord. Wanneer een initiatiefnemer de direct betrokkenen om een akkoord vraagt, is daarmee aan participatie voldaan en zijn de buren op de hoogte van de plannen. Als de raad besluit dat participatie bij alle initiatieven verwacht wordt, dan heeft dit als voordeel dat het altijd duidelijk is dat er geparticipeerd moet worden. Er zullen geen ‘grijze gebieden’ ontstaan. Daarnaast wordt er een lijn getrokken.

De verplichting kan alleen opgelegd worden bij plannen die buiten het omgevingsplan vallen. Het verplichten van participatie bij buitenplanse initiatieven heeft ook nadelen. In de praktijk zijn er erg veel plannen die afwijken van het omgevingsplan. Aanvragen zoals een vergroting van de woning buiten de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden kunnen dan al als buitenplans worden aangemerkt. Dit kan

zorgen voor een grote regeldruk en meer werk voor zowel de initiatiefnemer als de gemeente. Dit botst echter met een van de uitgangspunten van de Omgevingswet, namelijk minder regeldruk.

*Optie 2: Participatie alleen verplichten bij initiatieven waarvoor het adviesrecht geldt*
Bij het opstellen van het omgevingsplan (of wijzigingen daarvan) vindt participatie plaats. Beredeneerd kan dan worden dat alle aanvragen die binnen het omgevingsplan passen dus al indirect onderwerp van participatie zijn geweest. Vervolgens kan de afweging gemaakt worden zoals deze ook bij het adviesrecht is voorgesteld bij afwijkingsprocedures van het omgevingsplan. Participatie wordt dan alleen verplicht bij aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van het omgevingsplan en waarvoor de raad geen ander kader (nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie of daarmee vergelijkbaar ruimtelijk kader) heeft vastgesteld. Zodra een initiatief buiten het omgevingsplan valt en er geen ander kader is vastgesteld geldt dan adviesrecht voor de raad en is participatie verplicht. Op deze manier kan de raad de uitkomst van de participatie bij de integrale beoordeling betrekken voor zij haar bindend advies uitbrengt.

*Optie 3: Participatie wordt nooit verplicht, de initiatiefnemer wordt actief verleid tot participatie*
De Omgevingswet stelt dat participatie niet verplicht is, enkel dat aangegeven wordt of er geparticipeerd is. De bedoeling hierachter is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is voor participatie, omdat de initiatiefnemer zelf ook baat heeft bij goede participatie. Het voordeel van het niet verplicht stellen en de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer te leggen is dat regeldruk voorkomen wordt. Het betekent wel dat we de verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk moeten laten liggen op de plek waar de wetgever het bedoeld heeft en niet ingrijpen als de initiatiefnemer de participatie anders aanpakt dan wij zelf voldoende vinden. De te maken afweging is of de belangen van de bewoners en omwonenden hiermee voldoende gediend zijn.

Daarnaast is het de vraag of verplichte participatie zorgt voor kwalitatief goede participatie en of het daarom zin heeft om participatie te verplichten. Wanneer participatie een afvinklijstje wordt, schiet het de bedoeling van de Omgevingswet voorbij. Voor de initiatiefnemer is er een grote meerwaarde van een goede participatie. Na de vergunningverlening staat immers nog steeds bezwaar en beroep open.

Het college vraagt de raadscommissie om haar mening over bovenstaande drie opties te geven.

***Vraag 3: Hoe denkt de commissie over de aanpak participatie bij de omgevingstafel?***
Op de omgevingstafel worden plannen besproken en beoordeeld met gemeentelijke en andere adviseurs. Hier komen plannen die strijdig zijn aan het omgevingsplan, maar te klein zijn voor een projectmatige aanpak. Bij de omgevingstafel wordt gewerkt volgens een stappenplan in drie rondes met daarin drie participatiemomenten. Zo kan er voor een aanvraag is ingediend een integrale beoordeling plaatsvinden. Het eerste participatie moment vindt al plaats voor de eerste ronde van de omgevingstafel. Participatie wordt georganiseerd door de initiatiefnemer van een plan en de gemeente organiseert de rondes van de omgevingstafel. In bijlage 1 is het concept stappenplan te vinden.

In het door de VNG aangedragen Omgevingstafel zitten alle betrokkenen aan tafel. Ook alle omwonenden of anderszins betrokkenen zouden in dat concept plaats aan tafel krijgen. Dit heeft tot gevolg dat het aantal deelnemers aan tafel te groot is en een efficiënte werkwijze in de weg staat. Daarbij is het de vraag of de omwonenden voldoende uit de verf komen ten opzichte van de professionals aan tafel. Het is ook moeilijk om een of twee bewoners als vertegenwoordigers aan te wijzen. Zij kunnen onmogelijk de belangen van alle bewoners vertegenwoordigen, want de belangen kunnen tegenstrijdig zijn. We zijn daarom op zoek naar een andere invulling van de belangenbehartiging van omwonenden.

Het college stelt daarom voor om te onderzoeken of het mogelijk is een participatiedeskundige aan de omgevingstafel te plaatsen. Deze deskundige op het gebied van participatie heeft als rol om de belangen van de omwonenden aan de omgevingstafel goed aan de orde te laten komen en mee te laten wegen in de afwegingen. Vergelijkbaar met de manier waarop een verkeerskundige de verkeerskundige belangen

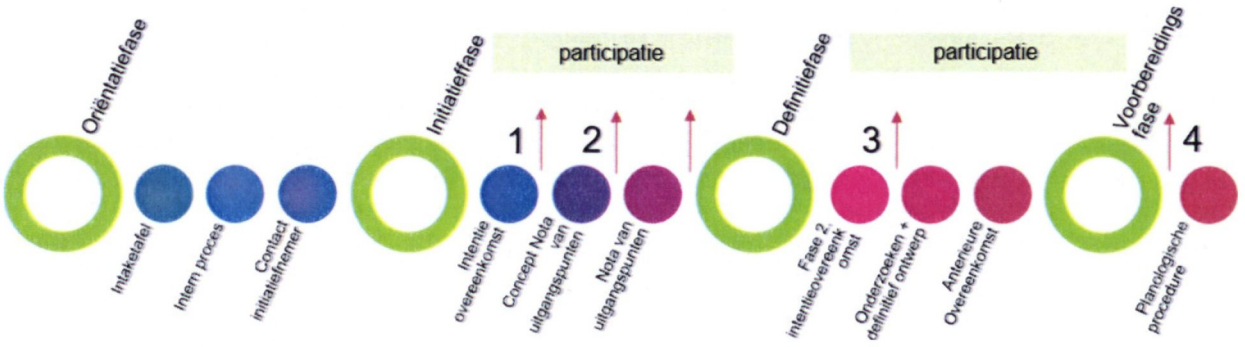
aan tafel verdedigt. Een dergelijke rol bestaat nog niet en is een innovatieve gedachte die verder uitgewerkt gaat worden.
Wellicht kan deze rol zelfs uitgebreid worden naar alle initiatieven en projecten waar een grote omgevingsbetrokkenheid aanwezig is.

Het college vraagt de raadscommissie naar haar mening over het idee om een participatiedeskundige in te zetten bij de omgevingstafel en initiatieven waarbij een grote omgevingsbetrokkenheid aanwezig is.

***Vraag 4: Hoe denkt de commissie over de aanpak participatie bij de projecten?***
Participatie bij projecten heeft betrekking op bouwinitiatieven die niet passen binnen het proces van de omgevingstafel. Deze bouwinitiatieven vergen een projectmatige aanpak (project). Op de intaketafel wordt de werkwijze voor de behandeling van het bouwinitiatief bepaald. Aan de intaketafel zit de portefeuillehouder met ambtelijke ondersteuning. Alle Hoornse initiatieven die niet passen in het omgevingsplan en de Omgevingsvisie worden op deze tafel bekeken. De intaketafel bekijkt of het initiatief desondanks wenselijk is voor Hoorn en op welke wijze een plan wordt opgepakt. Wanneer het een project wordt, is de volgende werkwijze van toepassing.

De projectmatige aanpak wordt gekenmerkt door een projectfasering. Er worden drie fasen doorlopen tot het moment dat de planologische procedure start: oriëntatiefase, initiatieffase en definitiefase. Binnen deze fasering zijn een aantal participatiemomenten opgenomen. In bijlage twee worden de stappen voor participatie bij projecten toegelicht.

Op hoofdlijn komt het erop neer dat de participatie in een vroeg stadium wordt gestart (1). Het eerste participatiemoment gebeurt op uitnodiging van de initiatiefnemer. De gemeente is aanwezig om het proces, waaronder de participatiemomenten, toe te lichten. In dit vroege stadium is het vooral aan de initiatiefnemer om de meningen en mogelijke zorgen in de omgeving te peilen. Bij de volgende participatiemomenten (2, 3 en 4) heeft de gemeente een actievere rol. Zij is op zoek naar een goede belangenafweging tussen de gemeente, initiatiefnemer en omgeving.




Het college vraagt de raadscommissie naar haar mening over de aanpak van participatie bij projecten.

***Vraag 5: Welke overige ingrediënten wil de commissie meegeven voor het participatiebeleid?***
Het college gebruikt de antwoorden op deze vraag om verder vorm te geven aan het participatiebeleid.

## 6. Maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak onder inwoners voor dit raadsvoorstel is niet onderzocht. Er is alleen een informatieve sessie met raadsleden georganiseerd in april 2021.

GEMEENTE HOORN

## 7. Financiële consequenties

Dit raadsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting. De raad heeft eerder middelen beschikbaar gesteld voor het Programma Omgevingswet.

## 8. Communicatie

Het communiceren over het Hoornse participatiebeleid vindt plaats na vaststelling hiervan. Het is belangrijk dat bewoners goed geïnformeerd worden over hoe ze kunnen participeren en initiatiefnemers weten wat er van hen verwacht wordt. In het besluitvormend raadsvoorstel van januari 2022 wordt hier op ingegaan.

## 9. Realisatie

Na de meningvormende bespreking van dit raadsvoorstel verwerkt het college de richtingen in het besluitvormend raadsvoorstel, het participatiebeleid en wordt de participatie-verordening opgesteld. Deze documenten worden eind januari 2022, nog voor de verkiezingen en de inwerkingtreding van de Omgevingswet, ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Hoorn, 19 OKT. 2021

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

de secretaris, de burgemeester