Hilversum
Mediastad

VOORSTEL

zaaknummer:	481880
afdelingsnaam:	B&O, team Ruimtelijke Kwaliteit
steller:	Michael van Riet Paap
onderwerp:	Leidraad participatie ‘Betrek de Omgeving’

Voorstel

1. Het college van B&W te adviseren over de leidraad participatie ‘Betrek de omgeving’

Samenvatting

In 2021 wordt de Omgevingswet van kracht. De wet bundelt 26 wetten over de fysieke leefomgeving in 1 nieuwe wet. De wet brengt nieuwe beleidsinstrumenten, nieuwe uitvoeringsprincipes en een andere oriëntatie van overheden met zich mee. Vroegtijdig participeren en samenwerken in planvorming is daar een belangrijke component in.

De wet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Gemeenten en initiatiefnemers mogen hier zelf invulling aan geven. De voorliggende leidraad is bedoeld om alvast in de geest van de omgevingswet te gaan experimenteren met participatie. De initiatiefnemer is daarin verantwoordelijk, de gemeente treedt op als coach en toetser bij de vergunningsaanvraag. In de casussen waarbij met de leidraad wordt gewerkt zal het participatieproces meewegen in het wel of niet verlenen van een vergunning.

Inleiding

In de begroting 2018 is de prestatie opgenomen om spelregels op te stellen voor de participatieplicht onder de Omgevingswet. Daarnaast heeft de gemeenteraad op 7 maart 2018 de motie Burgerparticipatie en de Omgevingswet (18/24) aangenomen. Daarin wordt het college verzocht om een protocol voor participatie te ontwikkelen voor initiatiefnemers die de omgeving bij planvorming dienen te betrekken. Met de aanstaande Omgevingswet als belangrijke context. Deze pilot is de start van het uitvoeren van de motie. Bij het vaststellen van een definitief protocol, na de pilot, wordt de motie pas als afgedaan beschouwd.

Tenslotte is er in het Omgevingsteam (voorheen Besliskamer) van de gemeente en bij de planologen en bestemmingsplanjuristen, de behoefte aan een richtlijn ‘Hoe toetsen wij goede participatie?’

Participatie binnen de Omgevingswet

Bij het ingaan van de Omgevingswet gaat de overheid niet meer precies vastleggen wat er op welke locatie ontwikkeld mag worden. Niet langer zullen alles omvattende bestemmingsplannen het uitgangspunt zijn voor het wel of niet verlenen van een vergunning.

Dat betekent dat de particuliere initiatiefnemer een grotere verantwoordelijkheid krijgt voor het zorgvuldig omgaan met de fysieke leefomgeving. Participatie wordt in dat nieuwe speelveld van groot belang. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden, maar ze stelt het wel verplicht bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Daarnaast stelt de wetgever dat het primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om een adequate vorm van participatie te kiezen. De initiatiefnemer dient tevens de gemeente inzicht te geven in het participatieproces dat aan de aanvraag vooraf is gegaan. De gemeente neemt dit vervolgens mij in haar afweging de vergunning wel of niet te verlenen.

Pilot in Hilversum: Leidraad participatie 'Betrek de Omgeving'

Vooruitlopend op het ingaan van de Omgevingswet wordt in Hilversum een pilot gestart, waarbij de leidraad participatie centraal staat. De leidraad is samen met initiatiefnemers, omgevingspartijen, ambtenaren, bestuurders en raadsleden tot stand gekomen. De gebruikers van de leidraad zijn initiatiefnemers die een vergunning moeten aanvragen bij de gemeente. Het doel is om de pilot in de periode tussen oktober 2018 en oktober 2019 samen met initiatiefnemers te testen en na een evaluatie te komen tot een definitieve versie.

De belangrijkste argumenten om op deze manier met de leidraad te gaan werken:

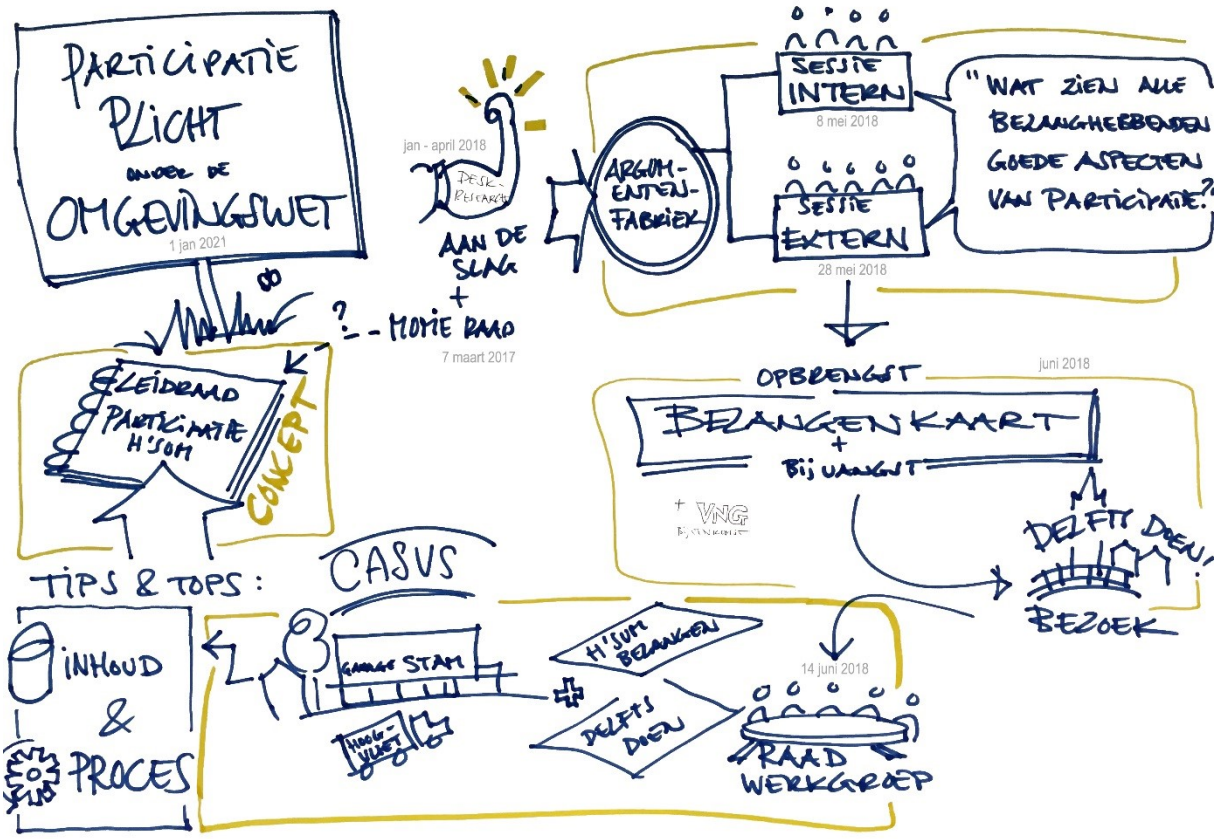
1. *Het leidende principe uit het Ambitiedocument Omgevingswet (november 2017) voor participatie vormt de basis voor de leidraad*.
   In de commissievergadering van 15 november 2017 heeft een dialoog plaatsgevonden over hoe dwingend participatie bij planvorming door derden moet worden voorgeschreven. De omschrijving zoals verwoord in het Ambitiedocument:

   "Als het gaat om het vraagstuk participatie in de samenleving willen we inwoners en professionals meer invloed en verantwoordelijkheid geven op hun directe leefomgeving. Als gemeente(raad) willen we wel graag coachend – en vroegtijdig- blijven participeren in deze initiatief- en planvorming. We zijn van mening dat in beginsel de verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers ligt. Creativiteit in het participatieproces is daarbij een streven, waardoor het opstellen van een dichtgetimmerd participatiekader niet het streven is".

   Deze visie werd door de commissie onderschreven en is nu de basisgedachte voor de pilotversie van de leidraad. Die basisgedachte is goed terug te zien in de duidelijke rolverdeling tussen initiatiefnemer en gemeente; de initiatiefnemer organiseert, de gemeente adviseert/coacht en beoordeelt achteraf. Een dergelijke aanpak is overigens niet nieuw in Nederland. De gemeente Delft is met haar aanpak 'Delfts Doen' een bekend voorbeeld van een participatie-experiment in het kader van de Omgevingswet. De Delftse aanpak heeft als inspiratie gediend in het ontwikkelen van de leidraad.

2. *Bij het tot stand komen van de leidraad is gebruik gemaakt van kennis en expertise van vele belanghebbenden.*
   Participatie rond planvorming en vergunningaanvragen kent veel belanghebbenden. Zij komen op termijn allemaal op een bepaalde manier in aanraking met de leidraad. Bij het tot stand komen van de leidraad zijn veel medewerkers uit verschillende teams van de gemeentelijke organisatie betrokken. Daarnaast is een brede groep lokale gebruikers – bewoners, ontwikkelaars, ondernemers, woningcorporaties - bevraagd in een interactieve werksessie. Ook raadsleden zijn nauw betrokken bij het tot stand komen van deze pilot.

Dat begon in september 2017 met een Testlab, gevolgd door een interactieve werksessie onder begeleiding van een extern bureau (mei 2018) en een overleg met de werkgroep Omgevingswet (juni 2018).
Tenslotte zijn ook professionals op dit gebied (de Argumentenfabriek) geconsulteerd. De huidige versie van de leidraad is een product van alle verzamelde input.



Figuur 1Proces totstandkoming Leidraad Participatie

3. *Een pilotversie biedt de mogelijkheid voor gezamenlijke doorontwikkeling en vergroot het draagvlak als het op termijn echt als afwegingscriterium wordt ingezet.*
   Zolang de Omgevingswet niet van kracht is, is vroegtijdige participatie bij vergunningaanvragen niet verplicht. In de pilotversie van de leidraad worden echter een aantal casussen behandeld alsof dat al wel zo is. Dat geeft de mogelijkheid om deze werkversie samen met stakeholders te verbeteren tot een eindproduct in 2019.

Criteria voor uitvoering pilot

Om na een jaar werken met de leidraad definitieve conclusies te kunnen trekken zijn er een aantal uitvoeringscriteria opgesteld:

1. Er wordt enkel gekeken naar aanvragen die een omgevingsvergunning nodig hebben. Daarbij wordt de leidraad vooral toegepast bij complexe aanvragen, met een grote impact op de fysieke ruimte. Eenvoudige aanvragen, die weinig belanghebbenden kunnen treffen – zoals het plaatsen van zonnepanelen op een dak – krijgen de laagste prioriteit in de pilot.
2. Er wordt enkel gewerkt met plannen waarvoor een vooronderzoek wordt aangevraagd. Een officiële vergunningsaanvraag is namelijk gebonden aan een wettelijke termijn, waardoor er dan weinig ruimte over blijft om het toepassen van de leidraad nog met initiatiefnemers te bespreken.
3. Initiatiefnemers die met de leidraad werken krijgen een gemeentelijk contactpersoon toegewezen die adviserend optreedt in het participatietraject. Dit zijn bijvoorbeeld een planoloog, een stedenbouwkundige, een accounthouder bedrijven, of een casemanager voor vergunningen. Deze mensen zijn de ambassadeurs voor de nieuwe werkwijze die met de leidraad gepaard gaat.

4. Er worden in een jaar tijd minimaal 20 casussen langs de leidraad gelegd. Dat zorgt voor een steekproef die groot genoeg is om conclusies over deze werkwijze te trekken.
5. Casussen worden met name in het Omgevingsteam van de gemeente besproken. Dit is het gremium waar vergunningsaanvragen worden behandeld die niet binnen bestemmingsplannen passen. Ambtelijke adviezen om af te wijken van het bestemmingsplan komen hier vandaan. Het Omgevingsteam bestaat uit planologen, stedenbouwkundigen, omgevingsjuristen, erfgoedspecialisten en casemanagers. Door in dit gezelschap ervaringen uit te wisselen treedt een leercurve op, die na de pilot breder in de organisatie kan landen.
6. Het stappenplan uit de leidraad wordt door contactpersonen en initiatiefnemers gebruikt om de verschillende stappen in een participatieproces te evalueren.
7. In de evaluatie in 2019 wordt een antwoord gegeven door initiatiefnemers en de gemeente op de volgende vragen:
    a. Worden participatieprocessen vaker georganiseerd en wordt daarbij de leidraad gebruikt?
    b. Heeft participatie plannen opgeleverd die breder gedragen zijn en minder bezwaren achteraf kennen?
    c. Hoe is de rolverdeling tussen gemeente-initiatiefnemer? Wat ging goed, wat zijn verbeterpunten?
    d. Heeft participatie geleid tot een positieve bijdrage aan het verlenen van de vergunning of niet?

In de uitvoering zal de raad in het kader van de algehele voortgangsrapportage van de implementatie van de Omgevingswet worden geïnformeerd over het werken met de leidraad. Met de raadswerkgroep Omgevingswet zal een contactmoment worden georganiseerd om te bespreken wat er wel of niet werkt aan de leidraad.

Kanttekeningen bij de pilot

1. *Verwachtingsmanagement is cruciaal.*
   Initiatiefnemers die met de leidraad gaan werken verdienen duidelijkheid over de rol die participatie speelt in het verlenen van de vergunning. Het inbrengen van een participatieverslag is geen garantie voor een vergunning. Het gaat erom of – op wat voor manier dan ook – blijkt dat de omgeving bij het initiatief betrokken is. En dan nog kan er vanuit het bestaande bestemmingsplan of een zwaarwegend ander belang worden besloten een vergunning te weigeren – bijvoorbeeld het tegenhouden van een ontwikkeling naar wonen omdat een werklocatie vanuit economisch perspectief wenselijker is.

   Het is dus van cruciaal belang dat de gesprekspartner vanuit de gemeente op voorhand duidelijk bespreekt wat de kansen van het initiatief zijn en welke rol participatie daarin speelt. Hoe deze afwegingen in de praktijk uitwerken is een belangrijk leerpunt in de pilot. Met invoering van de Omgevingswet zal de gemeente immers enkel nog met dit soort afwegingen te maken krijgen.

2. *Het gebruik van de leidraad is niet afdwingbaar.*
   Initiatiefnemers kunnen niet worden verplicht de leidraad te gebruiken. De gemeente zal daarom initiatiefnemers met een vergunningplichtig plan moeten verleiden om deze participatietool uit te proberen. Mocht een initiatiefnemer daar geen gehoor aangeven, dan kan dat nu nog niet resulteren in het besluit om de aanvraag niet te behandelen. Wel kan aan de initiatiefnemer worden aangegeven dat het participatieverslag wordt meegewogen, samen met andere factoren, in het wel of niet verlenen van de vergunning.

3. *Op rijksniveau werkt men momenteel nog aan de definitieve detailomschrijving van het begrip 'participatieplicht'.*
   Het Rijk werkt momenteel aan de Omgevingsregeling. Dit is de ministeriele regeling bij de Omgevingswet waarin regels staan voor het gebruik van de wet in de praktijk.

Welke vereisten gaan gelden voor het aanvragen van een omgevingsvergunning komen in deze Omgevingsregeling te staan. De conceptversie van deze regeling zal na de zomer gereed zijn en –na consultatie- in de tweede helft van 2019 definitief worden gepubliceerd. Mogelijk brengt de consultatiefase nog veranderingen met zich mee, die wij vervolgens in de leidraad dienen op te nemen. Tegelijkertijd geeft het de mogelijkheid om op basis van de bevindingen in Hilversum het Rijk in de consultatieperiode van input te voorzien.

4. *Anders werken vraagt inzet en discipline*
   De leidraad bevat een andere manier van werken en een andere rol voor initiatiefnemers en de gemeente. Een open houding, werkend vanuit wederzijds vertrouwen, zal mogelijk tegen wat opstartproblemen aanlopen. De aangestelde ambassadeurs zullen veel met elkaar moeten sparren om de werkwijze in het pilot jaar te gaan doorleven.

Financiën, middelen, capaciteit

Financieel is de pilot zonder consequenties. Wel vraagt de leidraad van de ambassadeurs dat zij tijd vrij maken om met initiatiefnemers (als adviseur) en collega's met deze werkwijze aan de slag te gaan. Dit wordt binnen bestaande ambtelijke capaciteit opgevangen.

Bijlage

Leidraad Participatie "Betrek de Omgeving".

Burgemeester en wethouders van Hilversum,

de gemeentesecretaris.,	de burgemeester,
D. Emmer	P.I. Broertjes