

Lijst met gevallen voor bindend advies en waarvoor verplichte participatie geldt voor projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan

De raad van de gemeente Den Haag,
gezien het voorstel van het college van 11 april 2023, RIS313814
gezien het voorstel van het presidium van 13 april 2023,
Besluit:

Artikel I

dat de in de lijst aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waaraan het college wenst mee te werken aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd voor bindend advies;

Artikel II

dat het bindend advies door de gemeenteraad wordt afgegeven binnen vijf weken na het verzoek van het college tot bindend advies. Wanneer dat in voorkomende gevallen niet mogelijk is, dan wordt het advies gegeven na de eerstvolgende raadsvergadering;

Artikel III

*dat participatie verplicht is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;

Artikel IV

dit besluit treedt in werking gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
*Aldus geamendeerd besloten in de openbare raadsvergadering van 7 september 2023.

De Griffier, De voorzitter,

Bijlage 1 Lijst met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor verplichte participatie geldt en bindend advies aan de gemeenteraad moet worden gevraagd door het college

1.1 Algemeen

- a. het realiseren, veranderen en uitbreiden van andere functies dan wonen met meer dan 1000 m² bruto vloeroppervlak aan bouwwerken of het wijzigen van de functie van meer dan 1000 m² grond.
- b. *activiteiten voor het realiseren van bebouwing met een bouwhoogte van meer dan 130% van de bouwhoogte zoals opgenomen in het omgevingsplan.
- c. het realiseren van een bouwwerk geen gebouw zijnde, met een bouwhoogte van meer dan 25 meter.

1.2 Specifiek

- a. het realiseren, veranderen en uitbreiden van woningen:
 1. bij nieuwbouw van meer dan 80 nieuw te bouwen woningen,
 2. bij transformaties (van bijvoorbeeld kantoor naar wonen) met meer dan 250 woningen.
- b. het vervangen van gebouwen en/of veranderen van de maatschappelijke functie van gebouwen:
 1. naar een andere functie dan maatschappelijk,
 2. die zijn aangewezen als rijks-en gemeentelijk beschermd monument of
 3. in het omgevingsplan zijn aangewezen als beeldbepalend.
- c. het realiseren, veranderen en uitbreiden van bouwwerken binnen het gemeentelijke- of rijksbeschermd stadsgezicht, met een vermeerdering van de hoogte en/of het bebouwd oppervlak van bestaande gebouwen met meer dan 30% ten opzichte van wat is toegestaan in het omgevingsplan of het bebouwen van een open ruimte met of ten dienste van een nieuwe hoofdfunctie.
- d. het realiseren, veranderen en uitbreiden van bebouwing:
 1. In natuurgebieden die zijn aangewezen als Natura 2000 gebied of Stedelijke groene hoofdstructuur,
 2. binnen een afstand van 100 meter tot Natura 2000 gebieden waarbij sprake is van een vergroting van bouwwerken met meer dan 40% ten opzichte van wat in het omgevingsplan is toegestaan danwel een nieuwe hoofdfunctie.
- e. Een activiteit binnen een gebied, dat op grond van het omgevingsplan een groen-, water-, park- of natuurfunctie heeft waarbij de verharding of het bebouwd oppervlak met meer dan 100 m² toeneemt.

1.3 Aanvullende bepaling

Voor bindend advies komen eveneens in aanmerking de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die in strijd zijn met een door de raad vastgesteld beleidskader of beleidsregel en de overeengekomen afwijkingsvoorwaarden die gelden ten tijde van de ontvangst van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor bedoelde buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van deze lijst.

1.4 Algemene uitzondering op bindend advies

Uitgezonderd van bovenstaande artikelen zijn buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvan de gemeenteraad vóór indiening van de activiteit de uitgangspunten heeft goedgekeurd en die na indiening in overeenstemming zijn met deze door de gemeenteraad goedgekeurde uitgangspunten, betrekking hebbende op de fysieke leefomgeving.

Bijlage 2 Toelichting

Inleiding

Op 21 september 2021 is door het college een voorstel gedaan om een werkbijeenkomst te houden met de raadscommissie over bindend advies en verplichte participatie voor projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan (RIS 309059). Dit voorstel heeft ertoe geleid dat er een duale werkgroep is ingesteld die zich heeft verdiept in het onderwerp en die gezamenlijk tot een voorstel is gekomen. Dat voorstel wordt nu voor besluitvorming aangeboden. Bij de totstandkoming van de lijst is het vooral een zoektocht geweest om advies te vragen als het project een (grote) impact heeft op de fysieke leefomgeving, zodat gestuurd wordt op kaders en hoofdlijnen. De duale werkgroep bestond uit diverse raadsleden, de portefeuillehouder Omgevingswet van het college en ondersteuning vanuit de griffie en de ambtelijke organisatie. Voorafgaand aan het collegevoorstel van 21 september 2021 is op 6 januari 2021 in de commissie Ruimte een werkbijeenkomst over de Omgevingswet gehouden met als thema: participatie en de rol van de raad in het kader van de Omgevingswet. Ook is gesproken over de rol van de gemeenteraad in het kader van het bindend advies. Toegezegd is om met een follow up te komen. Dat is gedaan in de vorm van het voorstel om een werkbijeenkomst te houden over de twee onderwerpen.

Doelstellingen van de Omgevingswet

Bij de Omgevingswet staat de fysieke leefomgeving centraal. Er wordt uitgegaan van een andere manier van werken en denken. Door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk worden overheden, inwoners en ondernemers aangespoord om open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief aan de slag te gaan. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. Het moet sneller en beter. Standaard is de reguliere procedure van toepassing op de aanvraag omgevingsvergunning met een beslistermijn van 8 weken, die eenmaal met ten hoogste 6 weken kan worden verlengd.

Transitiefase en bindend advies

Zodra de Omgevingswet in werking treedt, bevindt de uitvoering van de wet zich in een transitiefase. In de beginfase wordt gestart met een omgevingsplan dat bestaat uit een tijdelijk en nieuw deel. Het tijdelijke deel bestaat uit ruimtelijke regels uit verschillende – dan vervallen – instrumenten zoals het bestemmingsplan en rijksregels over activiteiten. Die rijksregels zijn ook bekend als de bruidsschat. Het nieuwe deel van het omgevingsplan is eerst nog leeg en wordt gaandeweg gevuld met nieuwe regels voor ruimtelijke ontwikkelingen en beleid. Deze transitiefase duurt tot eind 2029.

Zodra de Omgevingswet in werking treedt, wordt elke ontvangen aanvraag om omgevingsvergunning getoetst aan het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan. Wanneer een aanvraag hiermee in strijd is, wordt de aanvraag getoetst aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving, waaronder het geldende gemeentelijke beleid. Op dat moment is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Als het college wenst mee te werken aan het project, kan de omgevingsvergunning door het college worden verleend.

De gemeenteraad moet op voorhand aangeven in welke gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zij wenst te adviseren over het project, voordat het college beslist op de aanvraag. Dat kan door een lijst vast te stellen met gevallen waarover ze wenst te adviseren. Betreft het project een geval zoals genoemd op de lijst, dan moet het college eerst “bindend advies” vragen aan de gemeenteraad voordat ze beslist op de aanvraag. Zoals de naam van het advies al aangeeft, is het college gehouden het advies van de gemeenteraad op te volgen. Past het project niet binnen de gevallen als genoemd in de lijst, dan heeft de gemeenteraad geen rol bij de beslissing op die aanvraag.

Het bindend advies is het meest vergelijkbaar met het figuur verklaring van geen bedenkingen dat de gemeenteraad kan afgeven bij projecten die in strijd zijn met het bestemmingsplan. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is geregeld dat wanneer een project in strijd is met het geldende bestemmingsplan, de aanvraag voor een verklaring van geen bedenkingen moet worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Dat is in Den Haag de zogenoemde specifieke verklaring van geen bedenkingen. De gemeenteraad kan een besluit nemen voor de gevallen waarin zij op voorhand de verklaring van geen bedenkingen afgeven. Dat is in Den Haag de zogenoemde algemene verklaring van geen bedenkingen. De verklaring van geen bedenkingen (algemeen en specifiek) wordt straks vervangen door het bindend advies.

Wensen uit de duale werkgroep

Het uitgangspunt bij het bepalen van categorieën van bindend advies was het in control blijven bij de plannen en projecten die ingrijpen in de fysieke leefomgeving. Bij het benoemen van die gevallen is er gezocht naar een goede balans tussen het kunnen stellen van kaders en het sturen op hoofdlijnen, zonder dat bij het ingrijpen op concrete plannen de rechtszekerheid van de initiatiefnemer en de omgeving in het geding komt.

Binnen de duale werkgroep leefde ook duidelijk de wens om een lijst samen te stellen die leidt tot een adviserende rol van de raad bij plannen die in strijd zijn met het omgevingsplan en een impact hebben op de fysieke leefomgeving. Wat vooral belangrijk werd gevonden is het beschermen van het groen en de beeldbepalende bouwwerken in de wijken en de stad. Deze wens heeft zich vertaald in het benoe-

men van categorieën voor het bouwen en verharden in natuurgebieden, de groen-, water- en park- en natuurfunctie (1.2 onder d en e). Maar ook het bebouwen van bestaande binnenterreinen of herinrichting van percelen door bebouwing of verandering van functies (1.1 onder a, 1.2 onder c). Om beeldbepalende panden te beschermen is er een categorie opgenomen die ziet op het bouwen binnen beschermde stadsgezichten en het vervangen/veranderen van beeldbepalende gebouwen (1.2 onder b en c). In sommige toelichtingen van bestemmingsplannen zijn beeldbepalende gebouwen benoemd, maar dit is niet in planregels verankerd of op een andere wijze bindend. In het omgevingsplan Binckhorst kennen we wel karakteristieke beeldbepalende bebouwing. Voor de rest van de stad is verstandig om – indien gewenst - een nadere aanduiding van beeldbepalende bebouwing uit te werken in een beleidsregel, vooruitlopend op het omgevingsplan.

De benoeming van bovengenoemde categorieën en ook de aanscherping van categorieën die we nu kennen onder de verklaring van geen bedenkingen leidt tot een toename van plannen waarover de raad gaat adviseren. In de huidige situatie wordt op jaarbasis circa 20 tot 25 specifieke verklaringen van geen bedenkingen gevraagd. Het is lastig in te schatten wat het effect zal zijn van de nieuwe en aangescherpte categorieën, omdat die gevallen nu niet actief worden gemonitord. Maar gelet op het aantal gebieden die nu worden opgenomen en het de omvang van de beschermde stadsgezichten waarin wordt gebouwd en ontwikkeld, wordt er rekening gehouden met een verdubbeling van het aantal plannen dat voor advies wordt voorgelegd aan de gemeenteraad en dus in totaal circa 50 keer bindend advies per jaar. Echter, in de huidige situatie wordt via de algemene verklaring van geen bedenkingen ook voor tientallen plannen per jaar informatie opgevraagd en is dit geregeld aanleiding om deze in de raad te bespreken. Het is daarom de vraag wat het concrete effect van invoering zal zijn op de werklust van de raad.

Verplichte participatie

Participatie is een belangrijke pijler in de Omgevingswet. Als de omgeving mee kan denken over de plannen of projecten, zorgt dat voor meer draagvlak in de samenleving. Participatie is voor de gemeente voorgeschreven bij een groot aantal instrumenten die voortvloeien uit de Omgevingswet. Naast dat de gemeente zelf participeert over haar omgevingsvisie, programma's of plannen, wordt van initiatiefnemers ook verwacht dat zij participeren over hun plan of project.

Aanvraagvereiste

Voor de omgevingsvergunning is bepaald dat bij een aanvraag dient te worden aangegeven of belanghebbenden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en zo ja, hoe en wat de resultaten hiervan zijn. Kortom, participatie bij een aanvraag omgevingsvergunning is in eerste instantie niet verplicht en de wijze waarop participatie wordt toegepast is wettelijk gezien vormvrij. De gemeente kan faciliteren, maar kan het niet overnemen van de initiatiefnemer tenzij de gemeente zelf aanvrager is, een grondpositie heeft of samenwerkingspartner is. Voor particuliere initiatieven geldt dat de aanvraag omgevingsvergunning moet worden behandeld zoals het plan is ingediend.

Participatie

De raad kan vooraf gevallen aanwijzen waarin participatie van derden in het voortraject verplicht is. Dit geldt voor initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan. In de duale werkgroep is kort stilgestaan bij dit onderwerp. Mede omdat participatie voor de instrumenten van de Omgevingswet en ook de manier waarop geparticipeerd kan worden via "Haags Samenspel" (RIS306921) wordt vormgegeven. Voor nu is ervoor gekozen om participatie verplicht te stellen voor de plannen waarvoor ook bindend advies nodig is van de gemeenteraad. De lijst voor bindend advies is dus gelijk aan de lijst van gevallen waarvoor participatie verplicht is voor indiening van de aanvraag.

Zienswijzeprocedure bij bindend advies en als vangnet

Het college kan in bijzondere gevallen de zienswijzeprocedure (uitgebreide voorbereidingsprocedure met terinzagelegging) van toepassing verklaren als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Het college gebruikt deze procedure in combinatie met het bindend advies als vangnet. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het college hiertoe een besluit nemen.

Monitoring en evaluatie

Onder de Omgevingswet moet de gemeenteraad dus vooraf duidelijk maken over welke gevallen zij wenst te adviseren. Daarvoor wordt een – limitatieve – lijst vastgesteld met gevallen waarvoor bindend advies geldt. Komt het initiatief niet voor op deze lijst, dan beslist het college, zonder tussenkomst van de raad, op de aanvraag. De lijst met gevallen waarover de gemeenteraad adviseert is als bijlage bij dit raadsvoorstel gevoegd en via de duale werkgroep tot stand gekomen.

Aanvullend op de inhoud van de lijst is er gesproken over monitoring en evaluatie van de lijst. In de praktijk wordt getoetst of de lijst tegemoetkomt aan de wens van de duale werkgroep om te adviseren over impactvolle projecten. Als blijkt dat plannen niet voor advies worden voorgelegd, waar de gemeenteraad over had willen adviseren, dan kan het nodig zijn de lijst aan te passen of uit te breiden. Daarvoor zijn de volgende afspraken gemaakt.

Evaluatie

Als er een jaar met de lijst is gewerkt, wordt geëvalueerd of de lijst voldoet aan de verwachting dat impactvolle plannen worden voorgelegd voor bindend advies. Ook wordt onderzocht of de lijst op onderdelen aangepast, aangevuld of afgeslankt moet worden. Dat gebeurt onder meer via onderstaande onderdelen.

Opknippen van projecten

Er wordt in het eerste jaar gemonitord of projecten worden “opgeknipt” om te voorkomen dat er bindend advies nodig is voor het project. Daarvoor wordt steekproefsgewijs bekeken of er aanvragen worden ontvangen die in strijd zijn met het omgevingsplan, in elkaars nabijheid liggen, een relatie hebben met elkaar en in samenhang bekeken een geval zijn waarvoor bindend advies nodig zou zijn.

Lijst van verplichte participatie

De lijst voor plannen waarvoor bindend advies geldt, is gelijk aan de lijst van plannen waarvoor verplichte participatie geldt. Er wordt in de praktijk gemonitord of er bij projecten voldoende wordt geparticipeerd door initiatiefnemers. Het is op dit moment lastig te duiden wat voldoende is, omdat participatie door initiatiefnemers een nieuw instrument is dat wordt ingevoerd via de Omgevingswet. Dit zal dan ook in samenspraak met Haags Samenspel moeten worden opgepakt en vormgegeven.

Lijst met alle projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan

Om de gemeenteraad een goed beeld te geven van alle aanvragen die worden ontvangen die in strijd zijn met het omgevingsplan, wordt door het college maandelijks een lijst verstrekt waarop alle aanvragen staan vermeld die in strijd zijn met het omgevingsplan. Als de huidige praktijk zich voortzet, zullen dat circa 1.000 plannen op jaarbasis zijn. Gelet op het grote aantal te verwachten plannen, wordt ervoor gekozen om te volstaan met de mededeling van de aard/omschrijving van de aanvraag, de locatie van het project en wanneer deze is ontvangen.