



**Gemeente
Voorschoten**

Informatiebrief

Zaaknummer: Z/18/019045\
Documentnummer: 104647\1
Datum: dinsdag 6 november 2018
Onderwerp: eindrapport verkenning proces herontwikkeling
Segaar/Arsenaal
Bijlage(n): Rapport Verkenning pilot Segaar-Arsenaal van de heer R. Vuijk

07 NOV. 2018

Geachte Raad,

In onze informatiebrief van 10 juli 2018 hebben wij u geïnformeerd over de laatste stand van zaken over het participatietraject dat wordt gevolgd voor het project herontwikkeling Arsenaal/Segaar terrein. Daarbij is aangegeven dat besloten is om de voorlopige bevindingen, analyses en conclusies met alle betrokkenen te valideren en daardoor aan kracht te laten winnen. Deze validatie heeft in september plaatsgevonden. Wij hebben eindrapport eind oktober 2018 mogen ontvangen. De constatering van de verkenner, de heer Vuijk, dat ontwikkelaar, omwonenden en gemeente op elkaar wachten blijft onverkort overeind. Met deze brief willen wij u informeren over de eindrapportage van de verkenning.

De heer Vuijk heeft aangegeven dat hij bereid is om in de commissie Wonen, Ruimte en Groen en toelichting te geven op zijn verkenning en naar aanleiding daarvan desgewenst vragen te beantwoorden. Met het toezenden van het rapport en het organiseren van genoemde toelichting willen wij de raad in de gelegenheid stellen om zijn positie te bepalen ten aanzien van het vervolgproces, dat uiteindelijk gericht zal zijn op het nemen van een besluit over het plan (de voorkeursvariant) en de verantwoording van het participatietraject.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

A.R. de Graaf,
gemeentesecretaris

P.J. Bouvy-Koene,
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.

College van burgemeester en wethouders van Voorschoten

Leidseweg 25

2252 LA Voorschoten

Voorschoten, 25 oktober 2018

Aanbiedingsbrief Verkenning pilot Segaar-Arsenaal

College van burgemeester en wethouders,

Op 15 mei 2018 verzocht u mij een verkenning uit te voeren naar de stand van zaken in de pilot Segaar-Arsenaal. Medio juli ontving u een voorlopige rapportage met het voorstel de conclusies te bespreken met alle respondenten.

De bespreking van het rapport met de respondenten heeft in september plaatsgevonden. Aan de hand van die besprekingen zijn de conclusies aangescherpt. De verkenning is daarmee afgerond.

Via u bedank ik allen die in de afgelopen weken de tijd namen om met mij te spreken. In het bijzonder bedank ik de ambtelijke organisatie voor de ondersteuning.

Met nadruk wijs ik erop dat het rapport mijn bevindingen en mijn conclusies weergeeft. De verantwoordelijkheid voor dit rapport ligt geheel bij mij. Met deze brief ontvangt u het eindrapport.

Ik ben beschikbaar om het rapport toe te lichten en vragen te beantwoorden.

Hoogachtend,

Ronald Vuijk, verkenner

BABYLONISCHE SPRAAKVERWARRING

*Hoe ontwikkelaar, gemeenten en omwonenden
flink participeerden maar elkaar toch niet konden verstaan*

Een verkenning van de pilot Segaar-Arsenaal

Ronald Vuijk

SAMENVATTING

Op 15 mei 2018 verzocht de burgemeester van Voorschoten een verkenner om de situatie van de pilot Segaar-Arsenaal te verkennen. Dit is het verslag van de verkenning. De gemeente wilde in 2016 een stuk grond verkopen, woningen realiseren en experimenteren met 'ontslakken'. Probleem was dat in 2018 de pilot stagneerde. De uitkomst van de verkenning is dat alle betrokkenen op elkaar wachten met het zetten van een volgende processtap. Dat komt omdat de pilot tussentijds van een pilot 'ontslakken' veranderde in een pilot 'Omgevingswet'.

De pilot 'ontslakken' was een landelijk initiatief als reactie op de jarenlang stagnerende bouwactiviteiten door de economische crisis die in 2008 begon. Lokale ondernemers in Voorschoten stelden het gemeentebestuur voor om aan die pilot mee te doen. Belangrijk kenmerk van de pilot 'ontslakken' was een terughoudende rol voor de overheid vanuit de gedachte dat trage en slechte besluitvorming door overbodige regels en ingewikkelde bureaucratie het bouwen van woningen zouden bemoeilijken. De creativiteit van de markt – lees een participatieproces van de projectontwikkelaar samen met derden, waaronder omwonenden – zouden veel beter in staat zijn om tot succesvolle bouwinitiatieven te komen. De raad, het college en de organisatie kregen van het expertteam 'ontslakken' het indringende advies zich terughoudend op te stellen en dat advies werd adequaat opgevolgd.

De nieuwe Omgevingswet beoogt regels voor de ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. De verwachting is dat de Omgevingswet in 2021 in werking zal treden. Nadat de pilot 'ontslakken' op gang was gekomen werd de Omgevingswet in de Tweede Kamer vastgesteld. De pilot Omgevingswet bevat een vergelijkbaar participatieproces met projectontwikkelaars en derden waaronder omwonenden. Maar er is een belangrijk verschil met 'ontslakken'. In de Omgevingswet moet de gemeenteraad de spelregels voor de participatie vooraf vaststellen en als ontwikkelaar en derden waaronder omwonenden er samen niet

uit komen dan is het gemeentebestuur als 'achtervang' weer aan zet. Achteraf gezien had het expertteam over de overgang van ontslakken naar Omgevingswet uitvoeriger kunnen adviseren.

De verkenning is uitgevoerd door het terrein te bekijken, documenten te lezen en betrokkenen te spreken.

Gemeente, ontwikkelaar en derden wachten op elkaar omdat onduidelijk is aan welke eisen de participatie van en het overleg met derden moet voldoen. Voor de ontwikkelaar is het moeilijk om te bepalen aan welke vereisten de participatie en het Participatieverslag moeten voldoen.

Volledig draagvlak is niet mogelijk omdat een deel van de omwonenden groen en groen uitzicht wil behouden en er zorgen zijn over grondwateroverlast, wateroverlast, riolering en verkeersdruk. Het stelsel van de Omgevingswet veronderstelt dat de overheid in een dergelijke situatie altijd achtervang is. Complicerend is dat onderling wantrouwen een terugkerend thema is.

De situatie is dat de pilot in de fase zit dat de ontwikkelaar het ontwerpplan zou kunnen indienen met als bijlage het Participatieverslag.

INTRODUCTIE

Er is sprake van een Babylonische spraakverwarring als mensen door elkaar spreken zonder naar elkaar te luisteren.

Waar gaat het over? Op 15 mei 2018 verzocht de burgemeester van Voorschoten een verkenner om de situatie van de pilot Segaar-Arsenaal te verkennen. De pilot gaat over het initiatief van een ontwikkelaar om woningen te bouwen op een terrein in Voorschoten en waarbij de gemeente aan de ontwikkelaar heeft gevraagd om ook derden te betrekken om tot een beter gedragen plan te komen. Dat betrekken van derden heet participatie of ook wel burgerparticipatie. De burgemeester zag dat de participatie vast dreigde te lopen en schakelde een verkenner in.

Wat is een verkenner en wat is verkennen? Volgens het Van Dale woordenboek is een verkenner iemand die verkent en verkennen is het 'erop uitgaan om kennis te verwerven' en 'polshoogte nemen'. Verkennen is dat wat de verkenner doet en betekent zoiets als 'de situatie in kaart' brengen. Dat is dan ook wat met dit rapport geprobeerd is. De verkenner heeft de situatie in kaart gebracht. Het begrip 'verkenner' geeft dus ook aan wat het niet is. Het rapport is geen advies over hoe het verder moet. Een goed onderbouwd en breder gedragen advies over hoe het verder moet zou meer tijd en meer diepgang vergen.

Wat weet de verkenner van Voorschoten? Voorschoten is een kleinere gemeente met ruim 25.000 inwoners in de provincie Zuid-Holland. De gemeenteraad telt 21 zetels en is met 7 politieke fracties iets meer dan gemiddeld politiek gefragmenteerd. In de periode 2014-2018 bestond de coalitie uit Ons Voorschoten, de VVD en het CDA. Vanaf juni 2018 bestaat de coalitie uit VVD, D66 en Groenlinks. Sinds 2013 is de ambtelijke organisatie van Voorschoten

samengevoegd met die van Wassenaar in de Werkorganisatie Duivenvoorde. Voorschoten is minder kernig, heeft geen centrumfunctie en is welvarend.

Voorschoten verkeert al langere tijd in financiële moeilijkheden en stond in 2017 onder preventief toezicht van de provincie. Na interen op het eigen vermogen, verhogen van de lasten en bezuinigen op dienstverlening heeft de provincie voor 2018 het preventief toezicht ingetrokken. Opgemerkt wordt dat het preventief toezicht van de Provincie gevolgen heeft gehad voor het overleg tussen de gemeente en de ontwikkelaar over de wijze van samenwerken en de verkoop van de grond van het Arsenaal terrein van de gemeente aan de ontwikkelaar. Het sluiten van de overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar over de verkoop van de grond werd uitgesteld.

Wie is de opdrachtgever van de verkenning? De opdrachtgever voor de verkenning is de Burgemeester van Voorschoten. Opgemerkt wordt dat het college gedurende de verkenning van samenstelling is veranderd. Voor juni bestond het college uit drie wethouders van respectievelijk Ons Voorschoten, VVD en CDA maar na juni bestond het college uit drie wethouders van respectievelijk VVD, Groenlinks en D66. De complicatie zit daarin dat in het recente coalitieprogramma van VVD, Groenlinks en D66 is afgesproken dat groen groen blijft, maar dat gemaakte afspraken worden nagekomen. De pilot Segaar-Arsenaal zou daarom weleens een pilot kunnen blijken om te zien wat de politieke en bestuurlijke betekenis van deze coalitieafspraken is.

Dit rapport is het verslag van de verkenner. De verkenner, en alleen de verkenner, is verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport.

Ronald Vuijk, verkenner

Delft, 25 oktober 2018

INLEIDING

Een pilot is een experiment. In dit rapport wordt de situatie verkend van de pilot Segaar-Arsenaal. In deze pilot gaat het om een experiment waarin ontwikkelaar en derden samen een plan ontwikkelen. Dit breed gedragen plan is dan de basis voor een door de ontwikkelaar bij de gemeente in te dienen aanvraag voor een bestemmingsplanwijziging of een omgevingsvergunning. Tegelijkertijd met deze pilot vinden in tientallen andere gemeenten vergelijkbare pilots plaats. Deze pilots worden geconfronteerd met vergelijkbare uitdagingen. De werkwijze waarmee geëxperimenteerd wordt – ook aangeduid als participatie of burgerparticipatie – wordt naar verwachting in 2021 verankerd in de Omgevingswet. De veronderstelling achter deze pilot is dat ontwikkelaar en derden sneller een beter plan kunnen ontwikkelen als de gemeente zich terughoudend opstelt.

Het Segaar-Arsenaal terrein ligt vanaf de Trompweg naar het oosten tussen de Leidseweg en de Korte Vliet en is herkenbaar als een groen ruig terrein tot aan de eerstvolgende bebouwing. Het ligt in het bestemmingsplan gebied Noord en heeft deels de bestemming agrarisch en deels groen. Met het Segaar-Arsenaal terrein wordt het hele te ontwikkelen terrein geduid. Een deel van het terrein grenzend aan de Trompweg is eigendom van de provincie Zuid-Holland en is grotendeels groen. Het middendeel, het zogenoemde Segaar terrein is eigendom van de ontwikkelaar en wordt deels gebruikt voor opslag van bouwmaterialen. Het oostelijk deel, het zogenoemde Arsenaal terrein is eigendom van de gemeente en is groen. Het is de bedoeling dat de ontwikkelaar eigenaar wordt van het gehele terrein.

De pilot gaat over een ontwikkelaar die een terrein wil ontwikkelen om woningen te bouwen. De ontwikkelaar is Niersman BV. Een prominent Voorschotens familiebedrijf. Het bedrijf heeft vanaf 1863 ruim 150 jaar historie opgebouwd in de regio. Het bouwbedrijf positioneert zichzelf in de woning- en utiliteitsbouw en heeft naar eigen zeggen vele bijzondere en innovatieve projecten afgerond. Zij

beschouwen zich als bouwbedrijf sterk in de uitvoering van projecten met een 'driehoek' van eigen regisseurs: de uitvoerder op de bouwplaats, de werkvoorbereider in de binnendienst en de projectleider als schakel. Zij beschouwen zich als ontwikkelaar in de binnenstedelijke ontwikkelingen van woning- en utiliteitsbouw. Zij zijn actief op de middelgrote markt in de randstad en aangrenzende regio's.

De omwonenden wonen aan de Leidseweg in Voorschoten en in de flat aan de Schubertlaan in Leiden. De pilot gaat over de omwonenden van het terrein die groen en het groene uitzicht willen houden maar ook kampen met wateroverlast, grondwateroverlast, verkeersdrukke en een oude riolering die vervangen moet worden.

De pilot gaat over een expertteam dat de gemeente adviseert over de principes van ontslakken. Het Expertteam Versnellen opereert onder de vlag van 'Houd het eenvoudig, maak het beter' op het gebied van omgevingsrecht en bouw. Minder regelgeving, het proces zo eenvoudig mogelijk houden en samen werken aan een betere leefomgeving is daarbij de gemeenschappelijke noemer. De Ministeries van Binnenlandse Zaken, Infrastructuur en Milieu en brancheorganisatie Bouwend Nederland werken hierin samen en dragen voor een groot deel de (advies)kosten.

De pilot gaat ook over de provincie die financieel toezicht houdt en die een stuk grond verkoopt. In 2016 kon de gemeente geen evenwichtige begroting vaststellen. De provincie stelde de gemeente daarom voor 2017 onder preventief toezicht. Dat had gevolgen voor gebiedsontwikkelingen en grondtransacties. Het raakte de pilot omdat het sluiten van een intentieovereenkomst en de verkoop van het Arsenaal terrein van de gemeente aan de ontwikkelaar vertraging opliep. De ontwikkelaar was in juli 2018 nog in gesprek met de provincie over het stuk provinciegrond.

De pilot gaat over een gemeente die woningen voor de eigen inwoners – de Voorschotense gemeenschap, lees het algemeen belang - moet bouwen, die een stuk grond wil verkopen om extra inkomsten te genereren om schulden af te lossen en die politiek draagvlak zoekt voor een bouwplan. De gemeente – of ook wel het gemeentebestuur - bestaat uit de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente. De gemeenteraad stelt de beleidskaders vast en controleert de uitvoering daarvan. Het college van burgemeester en wethouders zijn het dagelijks bestuur van de gemeente. Zij voeren beleid binnen de door de gemeenteraad gestelde beleidskaders. De ambtelijke organisatie ondersteunt het college van burgemeester en wethouders bij het uitvoeren van de opgedragen taken. Voor de pilot is van belang dat het college van burgemeester en wethouders in de raad het plan van de ontwikkelaar en de uitvoering van de pilot moet verdedigen.

Wat was de vraag die met deze verkenning beantwoord moest worden? De gemeente wilde met de ontwikkeling van het Arsenaal-Segaar terrein in 2016 woningen realiseren, een stuk grond verkopen en experimenteren met de procedure van de nieuwe Omgevingswet. Probleem was dat in 2018 de pilot Segaar-Arsenaal stagneerde. De vraag was wat nu de situatie van de pilot was. Waarom stagneert de pilot? Het is een belangrijke vraag. Een pilot is naar de aard van een pilot bedoeld om ervan te leren. De vraag over het waarom van het stagneren van de pilot levert waardevolle 'lessons learned' op voor toekomstige participatieprocessen. En er is nog een kans. Als we begrijpen waarom de pilot stagneert dan kan deze pilot mogelijk weer vooruitgeholpen worden.

In de paragraaf over participatie wordt de achtergrond van de pilot beschreven. In de paragraaf over werkwijze wordt uitgelegd hoe de verkenning is uitgevoerd en wat de waarde van de verkenning is. In de paragraaf bevindingen wordt ingegaan op de opbrengst van de verkenning waarna in de paragraaf over analyse de

opbrengst van de verkenning in een onderling verband is geplaatst. In de conclusie wordt tot slot de situatie van de pilot kernachtig weergegeven.

PARTICIPATIE

De diepere achtergrond van de pilot Segaar-Arsenaal komt voort uit een reactie op de economische en financiële crisis. De overheid reageerde met de Crisis- en herstelwet, ontslakken uit de Actieagenda Bouw en de nieuwe Omgevingswet. Het idee was dat participatie van derden en een terughoudende rol van de overheid een oplossing zou bieden voor trage en slechte besluitvorming.

In 2008 ging de Amerikaanse bank Lehman Brothers failliet. De val van deze zogenoemde systeembank was het begin van een wereldwijde financiële en economische crisis. Ook Nederland werd flink getroffen. Gemeenten werden financieel zwaar geraakt door lagere uitkeringen uit het Gemeentefonds, lagere inkomsten uit lokale belastingen en oplopende tekorten op grondexploitaties. Het gevolg was dat het bouwen van woningen in de meeste gemeenten volledig tot stilstand kwam.

In 2010 werd de Crisis en Herstelwet van kracht. Deze wet was een antwoord op de financiële en economische crisis. De wet beoogde snellere besluitvorming, een meer overzichtelijke rechtsgang en meer publieksparticipatie. Hiermee doelde de wetgever op betere en eerdere betrokkenheid van belanghebbenden. In de Memorie van Toelichting licht de wetgever dit toe. Het idee van meer participatie als oplossing voor trage en slechte besluitvorming is terug te leiden naar de commissie Elverding op wiens aangeven de interdepartementale projectdirectie Sneller en Beter werd opgericht met de opdracht om de gemiddelde doorlooptijd van infrastructurele projecten te halveren door betere besluitvorming, betere samenwerking, betere wetgeving en betere budgettering. Actiepunten waren vereenvoudiging van de onderzoekslast, niet meer en diepgaander onderzoeken dan nodig en publieksparticipatie: betere en eerdere betrokkenheid van belanghebbenden.

In 2012 startte de Actieagenda Bouw. In deze actieagenda werd het 'Ontslakken' aangewezen als één van de 17 acties om de bouwsector te innoveren. In publicaties betekende 'Ontslakken' enerzijds het dereguleren van gemeentelijk beleid en anderzijds het vernieuwen van het gebiedsontwikkelingsproces door anders om te gaan met initiatieven. Gedurende de looptijd van de Actieagenda zijn er 24 pilots bij gemeenten 'gedraaid'. Deze waren zo succesvol dat in 2015 het 'Ontslakken' overging in het 'Expertteam Versnellen' (en sloot daarmee aan bij de nieuwe Omgevingswet). In publicaties en in bijeenkomsten licht het expertteam ontslakken toe. De bedoeling was om 'lessons learned' op te stellen om gemeenten te helpen de principes van het Ontslakken toe te passen. Niet alleen om projecten van de grond te krijgen of te versnellen, maar ook als oefening voor de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. Een uitgangspunt van 'Ontslakken' was dat ruimtelijke initiatieven niet meer onnodig worden gefrustreerd door beleid en regels waarvan niemand meer weet waarom ze er zijn. Ook konden gemeenten kiezen voor een andere aanpak in houding en gedrag waarbij meer aandacht was voor het initiatief, samenwerking en vrijheden. Het raakte daarmee aan de transitie waar de overheid aan het begin van de 21e eeuw in zit; het loslaten van rijksoverheidstaken naar gemeenten en het dereguleren van rijksoverheids- en gemeentelijk beleid en regels.

In 2021 zal naar verwachting de nieuwe Omgevingswet in van kracht worden. De Omgevingswet wil met een zogenoemde participatie van en overleg met derden door de aanvrager van een Omgevingsvergunning het proces van vergunningverlening versnellen en verbeteren. In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet licht de wetgever dit toe. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. In het ontwerp

Omgevingsbesluit van juni 2017 worden nadere regels opgenomen over participatie van derden en over informatievoorziening, maar het Omgevingsbesluit is nog niet vastgesteld. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoeringsorganisatie. Als een besluit eenmaal is genomen, moeten bestuurders ook durven doorpakken. Versterking van de positie van private partijen in het omgevingsrecht vraagt in de eerste plaats om een verandering in bestuurlijke cultuur. Wetgeving heeft daar maar beperkte invloed op. Parallel aan de implementatie van de Omgevingswet zal daarom ook op gedragsverandering worden ingezet. Naar voorbeeld van de ontwikkelingen in het sociale domein, kan in het omgevingsrecht veel meer worden uitgegaan van het oplossend vermogen van private partijen. De rol van de overheid zou dan beperkt kunnen blijven tot het bieden van een vangnet waar dat vermogen ontbreekt.

Samengevat beoogt de wetgever de bouw te stimuleren door initiatiefnemers meer ruimte te geven voor privaat initiatief en een participatieve aanpak maar als het niet werkt dan blijft de overheid een vangnet en moet de overheid verantwoordelijkheid nemen.

WERKWIJZE

De vraag over de situatie van de pilot is beantwoord door het terrein te bekijken, documenten te lezen en betrokkenen te spreken. De verkenner werd administratief ondersteund door de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de Werkorganisatie Duivenvoorde. De gesprekken met de betrokkenen werden gevoerd in het gemeentehuis van Voorschoten. Het bezoek aan de omgeving van het terrein werd begeleid door leden van het Comité Leidseweg Noord Midden. In de bijlagen zijn afbeeldingen van het terrein opgenomen, lijsten met geraadpleegde documenten en gesproken betrokkenen.

Hoe zijn de bevindingen beschreven? De bevindingen zijn een synthese van bestudeerde documenten, gesprekken met betrokkenen en eigen waarneming van de verkenner. Er is gekozen voor een synthese omdat betrokkenen veelal openhartig hebben gesproken maar daarbij wel het verzoek deden om niet herleidbaar genoemd te worden. Dat verzoek is gehonoreerd.

De bevindingen die hieronder genoemd worden zijn niet gebaseerd op een enkele opmerking uit een gesprek maar zijn gebaseerd op de combinatie van documenten, gesprekken en eigen waarneming. Bevindingen waarvoor onvoldoende steun van meerdere bronnen was, zijn niet opgenomen. Door deze werkwijze is hogere mate van betrouwbaarheid van de bevindingen, de analyse en de conclusies bereikt.

Er is wel een risico met betrekking tot de betrouwbaarheid. Een risico in de werkwijze was de beperkte tijd waarin de verkenning werd uitgevoerd. Het was bijvoorbeeld niet mogelijk om individuele gespreksverslagen ter verificatie aan de betrokkenen voor te leggen. Een vergelijkbare verificatie van het eindverslag met de analyse en de conclusies was daardoor ook niet mogelijk.

Hoewel door de toegepaste werkwijze een zekere betrouwbaarheid bereikt is, blijft de betekenis van dit rapport beperkt. De betekenis van het rapport wordt

bepaald door de mate waarin alle betrokkenen zich in de bevindingen, de analyse en de conclusie kunnen herkennen. In een tweede ronde van gesprekken zijn de bevindingen, de analyse en de conclusies met alle betrokkenen besproken. Dat heeft geleid tot het verder aanscherpen van het rapport.

BEVINDINGEN

Het expertteam wilde experimenteren met ontslakken aan de hand van pilots door een ruimtelijk project dat het liefst nog in een beginfase verkeert "andersom" te benaderen. Niet werken met een standaardprocedure waarin aan alle eisen moet worden voldaan. Maar het initiatief centraal stellen en vooral uitgaan van welke meerwaarde het initiatief kan hebben voor een wijk of de stad. Het was de bedoeling van het expertteam om het gemeentebestuur te laten ervaren hoe het is om op een andere manier te werken waarbij wordt uitgegaan van wat kan er in plaats van wat mag. De ontwikkeling van het Segaar-Arsenaal terrein voldeed vanuit dat perspectief aan de voorwaarden van de pilot.

Hoe werd de raad over de pilot geïnformeerd?

Op 13 april 2016 informeerden experts van het Expertteam Versnellen de raad over de Omgevingswet

Op 25 april 2016 stelde de raad de Woonvisie vast

Op 10 mei 2016 informeerde het college de raad met een brief en een bijlage over de uitgangspunten van de pilot Segaar-Arsenaal

Op 22 juni 2016 informeerde het Expertteam Versnellen de raad over ervaringen in vergelijkbare projecten

Op 16 augustus 2016 informeerde het college de raad over vertrekpunt en proces

Op 8 september 2016 sprak de Raadscommissie Wonen, Ruimte en Groen zich positief uit over de pilot

Op 23 oktober 2017 informeerde het college de raad over de startbijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden

Op 28 november 2017 informeerde het college de raad over een extra gesprek rond onduidelijkheden over het proces op 29 november 2017

Op 12 december 2017 informeerde het college de raad over de bewonersbijeenkomsten

Op 15 mei 2018 constateerde het college dat er onvoldoende voortgang in het proces zat

Hoe zijn derden bij de participatie betrokken?

Op 23 september 2016 sprak de ontwikkelaar met een delegatie van comité Leidseweg

Op 1 september 2017 stelde de ontwikkelaar een procesdocument omwonenden participatie op

Op 14 september 2017 nodigde de ontwikkelaar met een brief omwonenden uit om mee te werken aan de ontwikkeling van het Segaar-Arsenaal terrein

Op 10 oktober 2017 vond de startbijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden plaats

Op 31 oktober 2017 vond de tweede bijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden plaats waarbij omwonenden met stickers mochten meedenken

Op 29 november 2017 sprak de ontwikkelaar met een vertegenwoordiging van de omwonenden over de procedure

Op 19 december 2017 vond de derde bijeenkomst plaats van de ontwikkelaar met omwonenden (avond met uitleg door de gemeente over de pilot en de uitgangspunten)

21 februari 2018 vond de vierde bijeenkomst plaats van de ontwikkelaar met omwonenden

Op 18 april 2018 boden omwonenden tijdens een bestuurlijk gesprek de betrokken wethouder een petitie aan

Op 24 april 2018 vond de bijeenkomst van de ontwikkelaar plaats met omwonenden en werd gesproken over schetsplannen met modellen

De pilot gaat over de ontwikkeling van het Segaar-Arsenaal terrein in de pilot ontslakken waarin de terughoudende overheid centraal staat. De pilot onder het regime van de nieuwe Omgevingswet is anders en kent een reeks formele stappen die in essentie niet veel verschillen van de huidige werkwijze. Participatie van derden komt erbij. Opgemerkt wordt dat tijdens de voorbereiding van de pilot in 2016 nog niet bekend was hoe participatie precies zou moeten worden ingevuld.

Het overzicht hieronder laat zien dat participatie een bescheiden stap is in het gehele proces om te komen tot aanvraag voor een Omgevingsvergunning.

De ontwikkelaar komt met een initiatief.

Nieuw is een 'zoektocht' met derden naar wat belangrijk is in dat initiatief.

De gemeenteraad stelt een kader vast. Nieuw daarin is dat ook uitgangspunten voor de burgerparticipatie worden meegegeven.

Initiatiefnemer gaat met derden (waaronder belanghebbenden) in dialoog over het initiatief.

De initiatiefnemer dient een stedenbouwkundig ontwerpplan in en nieuw is dat de ontwikkelaar een participatieverslag bijvoegt.

Het college beoordeelt het ontwerpplan, nieuw is dat ook het participatieverslag beoordeeld moet worden en onderdeel uitmaakt van een raadsvoorstel.

De raad beoordeelt het participatieverslag en stelt het ontwerpplan vast.

Op basis van het stedenbouwkundig ontwerpplan wordt een ontwerp bestemmingsplan voorbereid dat wordt vrijgegeven voor formele inspraak (6 weken tervisielegging).

Belanghebbenden mogen zienswijzen indienen.

De raad stelt het bestemmingsplan vast.

Belanghebbenden kunnen tegen het raadsbesluit in beroep bij de Raad van State.

De ontwikkelaar vraagt een omgevingsvergunning aan.

Het college beslist over de omgevingsvergunning.

Belanghebbenden tegen het besluit een bezwaarschrift indienen bij de commissie voor de bezwaar- en beroepschriften.

Belanghebbende kunnen tegen het besluit in beroep bij de Rechtbank en in hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De ontwikkelaar kan gaan bouwen.

Hierbij zij overigens opgemerkt dat de rechtbank en Raad van State in deze pilot het participatieverslag nog niet zullen beoordelen omdat de nieuwe Omgevingswet naar verwachting pas in 2021 in werking zal treden.

Waar zit de pilot in dit overzicht? Het overzicht maakt inzichtelijk in welke fase de pilot zit ten opzichte van het volledige proces. De ontwikkelaar is met het initiatief gekomen voor de ontwikkeling van het Segaar terrein. Het college heeft daarna in mei 2016 een kader vastgesteld waarin de pilot, de inhoudelijke eisen, de toevoeging van het Arsenaal terrein en het proces werden beschreven. Een zoektocht zoals bedoeld in de Omgevingswet heeft niet plaatsgevonden, maar de ontwikkelaar voerde op 23 september 2016 een gesprek met omwonenden dat achteraf met enige lenigheid als 'zoektocht' gekwalificeerd zou kunnen worden (ware het niet dat deze zoektocht eigenlijk voor mei 2016 had moeten plaatsvinden). In dit gesprek zoekt de ontwikkelaar samen met omwonenden naar onderwerpen die een rol gaan spelen. Voor hier is relevant dat er in 2016 door het college een kader voor de pilot is vastgesteld, dat raadscommissie zich positief over dat kader voor de pilot heeft uitgesproken en dat in dat kader ondermeer woningbouw en de inbreng van het Arsenaal terrein was vastgelegd. De pilot zit op moment van schrijven van dit rapport in de fase dat de ontwikkelaar het ontwerpplan zou kunnen indienen met als bijlage een participatieverslag.

Wat is het Participatieverslag? Volgens het concept Omgevingsbesluit van 2017 is het participatieverslag onderdeel van de aanvraag van een Omgevingsvergunning. De overheid kan regels vaststellen waaraan het participatieverslag moet voldoen. In deze pilot zijn wel regels besproken maar niet vastgesteld. Opgemerkt wordt dat de aanvrager in deze pilot niet goed kon en kan weten aan welke eisen het door hem in te dienen Participatieverslag moet voldoen omdat het kader op dit punt slechts beperkt aanwijzingen bevat en omdat het concept Omgevingsbesluit tijdens de voorbereiding van de pilot niet bekend was.

Wat zijn de bevindingen van de gesprekken met de gemeente; te weten de raad, het college en de organisatie?

Er is binnen de gemeente onduidelijkheid over de rol van de gemeente. Door het expertteam was benadrukt dat gemeente zich terughoudend zou moeten opstellen in de pilot. Daarbij werd het woord 'loslaten' gebruikt. De gemeente heeft zich in het proces terughoudend opgesteld. Gevolg was dat omwonenden zich niet meer gehoord voelden door de gemeente. Gevolg was ook dat de ontwikkelaar niet meer terecht kon bij de gemeente om te achterhalen wat er nu precies van hem verwacht werd.

Er heerst binnen het gemeentebestuur wantrouwen over de motieven van de ontwikkelaar en de omwonenden. Men ziet dat de ontwikkelaar van oudsher betrokken is bij meer gebiedsontwikkelingen in Voorschoten. Sommigen plaatsen daar kritische vraagtekens bij; overigens zonder concreet te worden of voorbeelden te noemen.

Vanuit het gemeentebestuur ziet men dat de omwonenden krachtig opkomen voor de eigenbelangen maar men ziet ook dat de omwonenden daarin voorbijgaan aan het algemeen belang van Voorschoten (het realiseren van woningen voor inwoners en het te gelde maken van grondbezit om de gemeentelijke schuld te verlagen) en aan de belangen van de ontwikkelaar (het opstellen van een rendabel uitvoerbaar plan). Dat wantrouwen richting omwonenden en ontwikkelaar bemoeilijkt de besluitvorming.

Wat zijn de bevindingen van de gesprekken met omwonenden?

De omwonenden voelen zich niet gehoord, ervaren geen gelijke informatiepositie en zien geen integrale aanpak van problemen die zij ervaren.

De omwonenden willen het groen van het terrein niet kwijt. Ook willen zij het groene uitzicht niet kwijt.

De omwonenden aan de Leidseweg willen dat de wateroverlast, de grondwateroverlast en de verkeersdrukke wordt aangepakt. Ook willen zij een integrale benadering van de herinrichting van de Leidseweg Noord, de vervanging van de riolering en de herinrichting van het naastgelegen Synchronterrein.

De omwonenden vinden dat zij zijn verrast door het inbrengen van het Arsenaalterrein door de gemeente.

De omwonenden vinden dat zij geen gelijke informatiepositie hebben ten opzichte van de ontwikkelaar en de gemeente. De omwonenden waren voor de informatievoorziening afhankelijk van de ontwikkelaar. Het ontbrak aan tijd om precies te verkennen welke informatie de omwonenden van de gemeente hadden gekregen en welke informatie de omwonenden van de ontwikkelaar hadden gekregen. Maar ook zonder deze meer precieze verkenning kan gesteld worden dat de informatievoorziening vanuit de gemeente in het licht van deze nieuwe werkwijze naar de toekomst toe uitgebreider zal moeten worden.

De omwonenden vinden dat de ontwikkelaar 'doordendert' met zijn plannen. Gevolg daarvan is dat de omwonenden naast de inhoud van het kader van de gemeente en het plan van de ontwikkelaar ook het proces van de besluitvorming ter discussie stellen.

Het wantrouwen richting gemeente en ontwikkelaar bemoeilijkt de gesprekken maar ook de politieke besluitvorming.

Een extra complicatie is dat sommige omwonenden in de raad en in het college zitten.

Wat zijn de bevindingen van de gesprekken met de ontwikkelaar?

De ontwikkelaar ging akkoord met de pilot maar ervaart weinig steun van de gemeente.

De ontwikkelaar kan de wateroverlast, de grondwateroverlast en de verkeersproblematiek van omwonenden niet oplossen.

De wens van omwonenden om het terrein groen te houden, in de betekenis van niet-bebouwen, is een onmogelijke vraag. Van de ontwikkelaar wordt immers een financieel rendabel plan verwacht. De ontwikkelaar kan het participatieproces daardoor niet afronden met een volledig gedragen plan. De ontwikkelaar kan niet inschatten onder welke condities hij het participatieproces wel kan afronden.

Een ander probleem is het bijvoegen van het Arsenaal terrein. De gemeente wil het terrein aan de ontwikkelaar verkopen maar de verkoopovereenkomst is nog niet tot stand gekomen. In 2017 onthield de provincie in het kader van preventief toezicht de goedkeuring van de intentieovereenkomst en dit heeft tot op heden nog geen vervolg gekregen.

Onzekerheid, een zekere mate van wantrouwen, over de positie van de gemeente bemoeilijkt voor de ontwikkelaar het zetten van de volgende stap.

Complicerend is dat de ontwikkelaar tegelijkertijd met de gemeente in gesprek is over meer ontwikkellocaties, ieder met een eigen problematiek.

Wat zijn de bevindingen van het gesprek met de provincie?

De provincie plaatste Voorschoten eind 2016 voor het jaar 2017 onder preventief toezicht. Voor het sluiten van een intentieovereenkomst o.a. ten behoeve van het verkopen van het Arsenaal terrein had de gemeente toestemming nodig. De provincie onthield die toestemming omdat de verkoop financieel niet voldoende onderbouwd was.

Hoewel de gemeente de opbrengst van de verkoop van het Arsenaal terrein kan gebruiken om financiële positie van de gemeente te verbeteren ziet de provincie de verkoop niet als onderdeel van de afgesproken financiële maatregelen. De provincie oefent geen druk uit om het Arsenaal terrein te verkopen.

ANALYSE

Kruistabel	Nagestreefd belang	Uitdagingen	Situatie
Wetgever	Algemeen belang om woningbouw en economie stimuleren	Regelgeving nog niet vastgesteld.	Overheid blijft verantwoordelijk als vangnet
Expertteam	Algemeen belang om gemeenten te helpen met uitvoering pilots	Pilots elders krijgen vergelijkbare problemen	Beperkt beschikbaar voor algemeen advies
Gemeente	Algemeen belang van de inwoners van Voorschoten: Woningen realiseren, eenmalige grondopbrengst, structureel besparen op onderhoudslasten ¹	Terughoudende opstelling	Wacht op ontwerpplan van ontwikkelaar
Derden	Particulier belang: groen en uitzicht behouden, oplossen grondwateroverlast, wateroverlast, verkeersdruk. Eigen en gelijke informatiepositie	Wantrouwen naar gemeente en ontwikkelaar. Geen volledig draagvlak mogelijk.	Wachten op nieuw kader van gemeente.
Ontwikkelaar	Particulier en algemeen	Onduidelijk waarop	Wacht op

¹ Onderhoudslasten is een bijzondere post. In de interviews met respondenten werd duidelijk dat de gemeente door overdracht van het Arsenaalterrein kan besparen op structurele onderhoudslasten. Nog niet duidelijk is om wat voor bedrag dat gaat maar essentieel is dat het om een structureel, dus jaarlijks begrotingseffect gaat. Daar komt nog iets anders bij. Als de gemeente het Arsenaalterrein in eigendom blijft houden moet alsnog groot onderhoud gepleegd worden. De indruk van sommigen is dat op het terrein veel bomen staan die in het kader van dat groot onderhoud waarschijnlijk gekapt moeten worden. Dat betekent nogal wat. Als de gemeente dus het Arsenaalterrein niet verkoopt dan verliest het Arsenaal-terrein alsnog, al dan niet tijdelijk, het groene karakter. En daar was het dan toch allemaal om te doen. Aanvullend zal het terrein dan tegen aanzienlijke kosten incidenteel opnieuw ingericht en daarna structureel onderhouden moeten worden. Met als kanttkening dat er dan geen kostendragers (i.c. ontwikkelaar en huizenkopers) meer beschikbaar zijn, met andere woorden, het moet dan uit de gemeentelijke begroting komen. Het is aan te raden het niet-verkopen van het terrein zorgvuldig te bekijken en door te rekenen op de gevolgen want als dit waar is dan is er een zeker risico dat het een duur stukje groen wordt.

	belang: Plan indienen om woningen te bouwen en grond te (ver)kopen	participatie wordt beoordeeld	duidelijkheid over beoordeling van participatie
--	--	-------------------------------	---

Analyserend is te zien dat de nagestreefde belangen moeilijk onder één noemer te brengen zijn. De ontwikkelaar wil een plan indienen om woningen te bouwen en die met de grond te verkopen. De wetgever wil een grotere rol voor private partijen en derden en het expert team wijst op de consequentie; namelijk een terughoudende rol voor de overheid. De gemeente heeft echter, net als de wetgever, de derden en de ontwikkelaar belangen. De gemeente wil zoveel mogelijk woningen voor de inwoners realiseren, met de opbrengst van de grondverkoop de financiële positie van de gemeente verbeteren en draagvlak voor de plannen onder de derden, lees hier omwonenden.

De analyse van de nagestreefde belangen laat zien wat de uitdagingen zijn. De wetgever heeft de nieuwe regelgeving nog niet vastgesteld. Het expertteam rapporteert over vergelijkbare uitdagingen in pilots in andere gemeenten maar adviseert een terughoudende rol voor de gemeente. Voor de derden, hier vooral de omwonenden, overheerst wantrouwen naar de gemeente en de ontwikkelaar door een door de omwonenden ervaren informatieachterstand ten opzichte van de ontwikkelaar. Dat wordt versterkt omdat duidelijk is dat bijvoorbeeld groen en groen uitzicht behouden zich nauwelijks verdraagt met bebouwen van het terrein, waardoor 100% draagvlak voor de plannen niet haalbaar lijkt. Voor de ontwikkelaar is het onduidelijk waarop de participatie wordt beoordeeld.

De analyse van de nagestreefde belangen en uitdagingen maken tenslotte de situatie van de pilot zichtbaar. Het expertteam is beperkt beschikbaar voor algemeen advies, de omwonenden stellen het kader – zowel de inhoud als het proces – ter discussie en wachten op een interventie van de gemeente. De

gemeente stelt zich echter terughoudend op en wacht op een ontwerpplan van de ontwikkelaar. De ontwikkelaar wacht op meer duidelijkheid over de wijze waarop de participatie beoordeeld wordt. In de benadering van ontslakken lag de nadruk op een terughoudende rol van de overheid. De wetgever stelt in de nieuwe Omgevingswet dat de overheid verantwoordelijk blijft en als een vangnet fungeert.

Verkenner

De verkenner heeft de verkenning naar de situatie van de pilot Segaar-Arsenaal afgerond. In mei 2018 constateerde het college dat pilot stagneerde. Vervolgens hebt u mij gevraagd de situatie in kaart te brengen. Ten behoeve van de verkenning zijn documenten geraadpleegd en is met hoofdpersonen gesproken. Media juli is een tussenrapportage uitgebracht. Daarna zijn de hoofdpersonen gevraagd of zij zich konden herkennen in de analyse en de conclusie. Op basis van de antwoorden is het definitieve rapport opgesteld.

Crisis

In 2008 begon een financiële en economische crisis waardoor in de jaren er na de bouw van woningen tot stilstand kwam. In 2008 ging de Amerikaanse bank Lehman Brothers failliet. De val van deze zogenoemde systeembank was het begin van een wereldwijde financiële en economische crisis. Ook Nederland werd flink getroffen. Gemeenten werden financieel zwaar geraakt door lagere uitkeringen uit het Gemeentefonds, lagere inkomsten uit lokale belastingen en oplopende tekorten op grondexploitaties. Het gevolg was dat het bouwen van woningen in de meeste gemeenten volledig tot stilstand kwam.

Ontslakken

In 2016 wilde de gemeente op verzoek van lokale ondernemers met de pilot Segaar-Arsenaal de bouw van woningen stimuleren. Dat was geen idee dat lokaal zomaar ontstaan was. In 2012 startte landelijk de Actieagenda Bouw. In deze actieagenda werd het 'Ontslakken' aangewezen als één van de 17 acties om de bouwsector te innoveren. In publicaties betekende 'Ontslakken' enerzijds het dereguleren van gemeentelijk beleid en anderzijds het vernieuwen van het gebiedsontwikkelingsproces door anders om te gaan met initiatieven. Gedurende de looptijd van de Actieagenda zijn er 24 pilots bij gemeenten 'gedraaid'. Deze waren zo succesvol dat in 2015 het 'Ontslakken' overging in het 'Expertteam Versnellen'. In publicaties en in bijeenkomsten licht het expertteam ontslakken toe. De bedoeling was om 'lessons learned' op te stellen om gemeenten te helpen de principes van het Ontslakken toe te passen. Niet alleen om projecten van de grond te krijgen of te versnellen, maar ook als oefening voor de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. Een uitgangspunt van 'Ontslakken' was dat ruimtelijke initiatieven niet meer onnodig worden gefrustreerd door beleid en regels waarvan niemand meer weet waarom ze er zijn. Ook konden gemeenten kiezen voor een andere aanpak in houding en gedrag waarbij meer aandacht was voor het initiatief, samenwerking en vrijheden. Het raakte daarmee aan de transitie waar de overheid aan het begin van de 21e eeuw in zit; het loslaten van rijksoverheidstaken naar gemeenten en het dereguleren van rijksoverheids- en gemeentelijk beleid en regels. De herontwikkeling op het terrein dat bekend staat als 'Segaar/Arsenaal' betreft een particuliere ontwikkeling. Door tussenkomst van de ondernemersvereniging Voorschoten heeft (bestuurlijk) overleg plaatsgevonden met het 'actieteam ontslakken' van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland. Naar aanleiding van dit overleg is gekeken of de ontwikkeling van Segaar/Arsenaal als pilot kan dienen voor deregulering en ontslakken. De eigenaar stond hier positief tegenover. (Vindplaats: Segaar globale kaders. intern. 14407_2)

Principe

Het leidend principe achter de pilot was dat regels en bureaucratie van de overheid de woningbouw bemoeilijkten. Om te snappen waar deze gedachte vandaan kwam is het jaar 2010 van belang. In 2010 werd de Crisis en Herstelwet van kracht. Deze wet was een antwoord op de financiële en economische crisis. De wet beoogde meer publieksparticipatie. Hiermee doelde de wetgever op betere en eerdere betrokkenheid van belanghebbenden. In de Memorie van Toelichting licht de wetgever dit toe. Het idee van meer participatie als oplossing voor trage en slechte besluitvorming is terug te leiden naar de commissie Elverding op wiens aangeven de interdepartementale projectdirectie Sneller en Beter werd opgericht met de opdracht om de gemiddelde doorlooptijd van infrastructurele projecten te halveren door betere besluitvorming, betere samenwerking, betere wetgeving en betere budgettering. Actiepunten waren vereenvoudiging van de onderzoekslast, niet meer en diepgaander onderzoeken dan nodig en publieksparticipatie: betere en eerdere betrokkenheid van belanghebbenden.

Terughoudend

In de pilot werd daarom aan de gemeente gevraagd om niet vooraf regels te stellen maar zich terughoudend op te stellen en om open te staan voor plannen van ontwikkelaar en derden (waaronder omwonenden). De gemeente schreef in de raadsinformatie brief in 2017 geen deelnemer te zijn in het participatietraject. De ontwikkelaar nam het initiatief voor het participatieproces en schakelde daarvoor een procesbegeleider en een architect in.

Kader

De omwonenden daarentegen eisten een kader van de gemeente over het aantal woningen, het oplossen van andere problemen in hun buurt en volledig behoud van het groen op het Arsenaalterrein. Hoewel de gemeente zich terughoudend opstelt kan niet volgehouden worden dat de gemeente niets heeft gedaan. In de eerder geciteerde notitie is te lezen dat er weldegelijk door het college randvoorwaarden zijn gesteld. (Vindplaats: Segaar globale kaders. intern. 14407_2). Een ontwikkellocatie kan maar één keer goed worden ingevuld. De woonfunctie lijkt de meest voor de hand liggende functie. Andere functies zijn alleen bespreekbaar als deze qua bebouwing, uitstraling en verkeer geen overlast voor omwonenden tot gevolg hebben. In beginsel wordt de gemeentegrond geheel ingebracht in de herontwikkeling en mee ontworpen. Afspraken maken met de initiatiefnemer/eigenaar is een afzonderlijk traject. De grondprijsbrief zal de basis zijn voor het berekenen van de grondwaarde van de gemeentegrond. Uitgangspunt is verder dat de waarde van de gemeentegrond naar rato van de ingebrachte oppervlakte wordt berekend. In de notitie werd dit verder uitgewerkt. Maar het was geen kader dat bindend was vastgesteld door de raad en het uitdragen van een kader schuurt met de principes van 'ontslakken'. En om het nog ingewikkelder te maken bepaalt de nieuwe Omgevingswet die waarschijnlijk in 2021 in werking zal treden dat de raad voorafgaand aan de participatie een gedetailleerd kader moet vaststellen en dat de gemeente moet ingrijpen als ontwikkelaar en omwonenden er niet uitkomen. Dit is dus tegengesteld aan de principes die waren bedacht voor de pilot ontslakken.

Participatie

Het was voor de ontwikkelaar nauwelijks mogelijk om eenduidige conclusies te trekken uit de inbreng van omwonenden. De ontwikkelaar heeft een groot aantal

bijeenkomsten georganiseerd met omwonenden. In die bijeenkomsten zijn varianten voor de ontwikkeling van het terrein besproken. Maar de omwonenden hadden andere zorgen. De omwonenden voelen zich niet gehoord, ervaren geen gelijke informatiepositie en zien geen integrale aanpak van problemen die zij ervaren. De omwonenden willen het groen van het terrein niet kwijt. Ook willen zij het groene uitzicht niet kwijt. De omwonenden aan de Leidseweg willen dat de wateroverlast, de grondwateroverlast en de verkeersdrukke wordt aangepakt. Ook willen zij een integrale benadering van de herinrichting van de Leidseweg Noord, de vervanging van de riolering en de herinrichting van het naastgelegen Synchroonterrein. De omwonenden vinden dat zij zijn verrast door het inbrengen van het Arsenaalterrein door de gemeente. De omwonenden waren voor de informatievoorziening afhankelijk van de ontwikkelaar. Het ontbrak de verkenner aan mogelijkheden om precies te verkennen welke informatie de omwonenden van de gemeente hadden gekregen en welke informatie de omwonenden van de ontwikkelaar hadden gekregen. Maar ook zonder deze meer precieze verkenning kan gesteld worden dat de informatievoorziening vanuit de gemeente in het licht van deze nieuwe werkwijze naar de toekomst toe uitgebreider zou kunnen worden.² De omwonenden vinden dat de ontwikkelaar 'doordendert' met zijn plannen. Gevolg daarvan is dat de omwonenden naast de inhoud van het kader van de gemeente en het plan van de ontwikkelaar ook het proces van de besluitvorming ter discussie stellen. Het wantrouwen richting gemeente en ontwikkelaar bemoeilijkt de besluitvorming. Een extra complicatie is dat sommige omwonenden in de raad en in het college zitten.

Spraakverwarring

² In dit beeld past dat op 29 november 2017 een extra gesprek is ingelast om op het proces afspraken te maken over agenda, verslaglegging en context. Aanvullend is op 19 december 2017 een bewonersbijeenkomst georganiseerd waarbij de gemeente uitgebreid tekst en uitleg heeft gegeven over de pilot en dit project. Ten tijde van de deze bijeenkomst is een lijst met 43 vragen ontvangen die door de gemeente schriftelijk is beantwoord.

Verwarrend was dat bijna ongemerkt de pilot Ontslakken overging naar de pilot Omgevingswet waarin van de overheid toch weer een meer actieve rol wordt verwacht. In de pilot Ontslakken wezen de Experts van het landelijke expertteam er op op dat gemeente (raad, college en organisatie) zich terughoudend moesten opstellen in het proces. Het was de crux van de pilot Ontslakken dat ontwikkelaar en derden (waaronder omwonenden) er samen uit zouden komen. Zij konden immers – geredeneerd vanuit het gedachtegoed achter de pilot Ontslakken – veel creatiever plannen maken dan de gemeente. De gemeente was vanuit die gedachte immers teveel gebonden aan overbodige regels en onnodige procedures. Maar in de nieuwe Omgevingswet wordt nadrukkelijk de overheid opnieuw in stelling gebracht als de meer onafhankelijke scheidsrechter die vooraf heldere kaders stelt aan de participatieprocedure en achteraf knopen doorhakt als ontwikkelaar en derden er niet uitkomen.

Wachten

Gevolg was dat gemeenten, ontwikkelaar en omwonenden op elkaar bleven wachten voor het zetten van de volgende stap in het proces. De ontwikkelaar ging akkoord met de pilot maar ervaart weinig steun van de gemeente. De ontwikkelaar kan de wateroverlast, de grondwateroverlast en de verkeersproblematiek van omwonenden niet oplossen. De wens van omwonenden om het terrein groen te houden, in de betekenis van niet-bebouwen, is een onmogelijke vraag. Van de ontwikkelaar wordt immers een financieel rendabel plan verwacht. De ontwikkelaar kan het participatieproces daardoor niet afronden met een volledig gedragen plan. (De vraag die dan natuurlijk opkomt is of het plan - hoewel niet volledig – dan toch voldoende gedragen is. Die vraag zal door het college en de raad beantwoord moeten worden.) De ontwikkelaar kan niet inschatten onder welke condities hij het participatieproces wel kan afronden. Een ander probleem is het bijvoegen van het Arsenaal terrein. De gemeente wil het

terrein aan de ontwikkelaar verkopen maar de intentieovereenkomst³ is nog niet tot stand gekomen. In 2017 onthield de provincie in het kader van preventief toezicht de goedkeuring van de intentieovereenkomst⁴. Onzekerheid, een zekere mate van wantrouwen, over de positie van de gemeente bemoeilijkt voor de ontwikkelaar het zetten van de volgende stap. Complicerend is dat de ontwikkelaar tegelijkertijd met de gemeente in gesprek is over meer ontwikkellocaties, ieder met een eigen problematiek.

Stilstand

De pilot ligt stil omdat omwonenden, ontwikkelaar en gemeente op elkaar wachten.

Omgevingswet

De stilstand kan doorbroken worden. De ontwikkelaar heeft de participatieprocedure uitgevoerd met een reeks bijeenkomsten met derden (waaronder omwonenden). De ontwikkelaar heeft niet volledig draagvlak kunnen bereiken maar er is wel steun voor de plannen. De ontwikkelaar heeft een variant van de plannen gepresenteerd waarin het groene karakter van het Arsenaalterrein grotendeels blijft gehandhaafd. Als de ontwikkelaar het plan en het participatieverslag indient dan moet de gemeente (i.c. raad, college en organisatie) een standpunt innemen over de bestemmingsplanwijziging, omgevingsvergunning en de verkoop van het perceel Arsenaal waardoor de pilot eenvoudig overgaat naar de volgende fase, namelijk van pilot naar een regulier bouwinitiatief. Daarmee volgt de gemeente dan uiteindelijk het spoor van de

³ Het is een intentieovereenkomst omdat een verkoopovereenkomst pas tot stand komt als het ontwerpplan akkoord is bevonden door de raad.

⁴ Het college is in september 2018 wel akkoord gegaan met de intentieovereenkomst.

nieuwe Omgevingswet; namelijk een grotere rol voor particulier initiatief en voor derden (waaronder omwonenden)

CONCLUSIE

De verkenner heeft de verkenning naar de situatie van de pilot Segaar-Arsenaal afgerond.

Achteraf gezien was er vooral sprake van een Babylonische spraakverwarring. In 2008 begon een financiële en economische crisis waardoor in de jaren er na de bouw van woningen tot stilstand kwam. In 2016 wilde de gemeente op verzoek van lokale ondernemers met de pilot de bouw van woningen stimuleren. Het leidend principe achter de pilot was dat regels en bureaucratie van de overheid de woningbouw bemoeilijkten. In de pilot werd daarom aan de gemeente gevraagd om niet vooraf regels te stellen maar zich terughoudend op te stellen en om open te staan voor plannen van ontwikkelaar en derden (waaronder omwonenden).

De omwonenden daarentegen eisten een kader van de gemeente over het aantal woningen, het oplossen van andere problemen in hun buurt en volledig behoud van het groen op het Arsenaalterrein. Daardoor was het voor de ontwikkelaar nauwelijks mogelijk om eenduidige conclusies te trekken uit de inbreng van omwonenden.

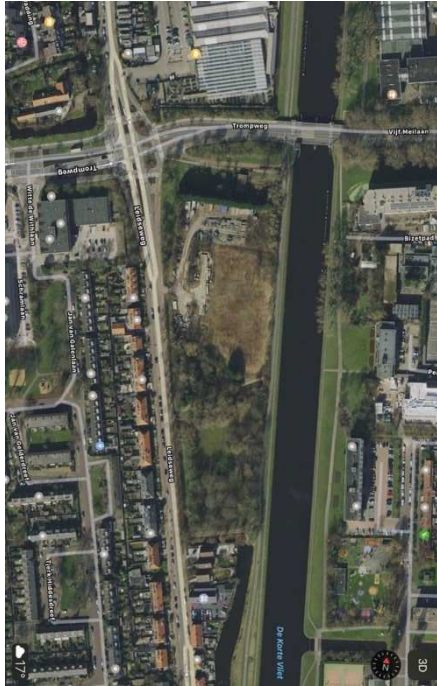
Verwarrend was dat bijna ongemerkt de pilot Ontslakken overging naar de pilot Omgevingswet waarin van de overheid toch weer een meer actieve rol wordt verwacht. Achteraf gezien had het expertteam over de overgang van ontslakken naar Omgevingswet uitvoeriger kunnen adviseren..

Gevolg was dat gemeenten, ontwikkelaar en omwonenden op elkaar bleven wachten voor het zetten van de volgende stap in het proces. Daardoor ligt de

pilot stil. Als de ontwikkelaar het plan en het participatieverslag indient dan moet de gemeente (i.c. raad, college en organisatie) een standpunt innemen over de bestemmingsplanwijziging, omgevingsvergunning en de verkoop van het perceel Arsenaal waardoor de pilot eenvoudig overgaat naar de volgende fase, namelijk van pilot naar een regulier bouwinitiatief.

BIJLAGEN

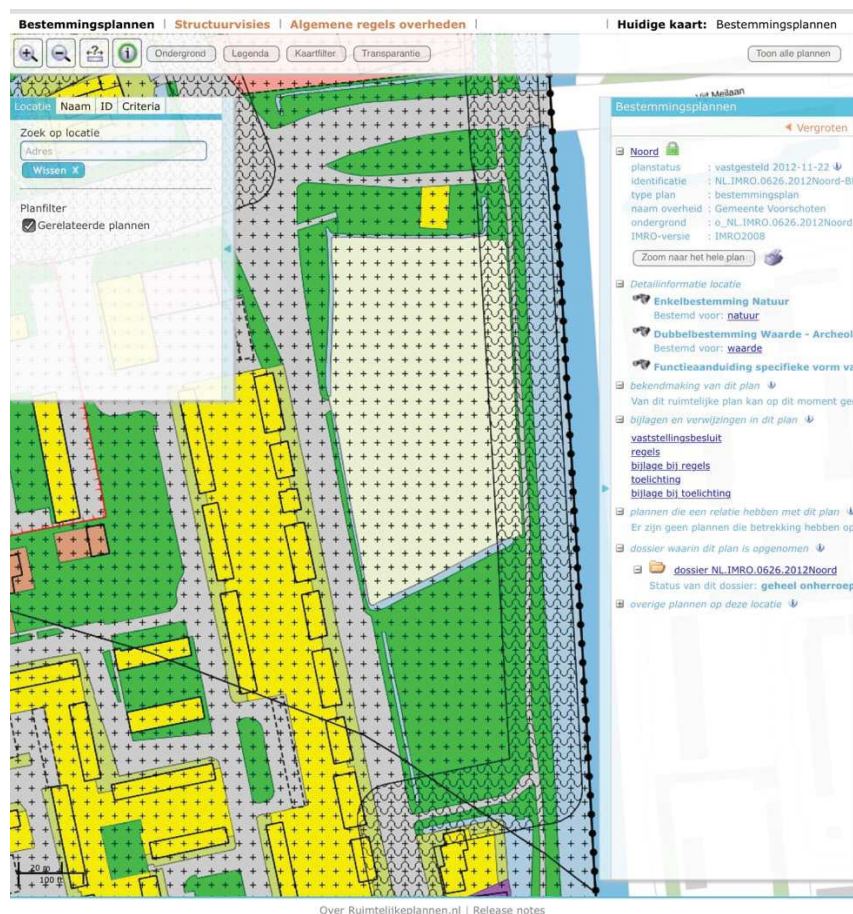
Het terrein



Het Segaar-Arsenaal terrein ligt langs de Korte Vliet. Het terrein wordt begrensd door de Trompweg, de Leidseweg en de Korte Vliet tot aan de bebouwing grenzend aan het struikgewas van het Arsenaalterrein.

Het gehele terrein van de pilot heeft drie eigenaren. De strook grenzend aan de Trompweg is van de Provincie Zuid-Holland. Het middenstuk, het Segaar terrein, is van Niersman BV en de strook grenzend aan de bebouwing, het Arsenaal terrein, is van de gemeente.

De bestemming van het terrein is deels agrarisch en deels groen.



Geraadpleegde documenten

- Coalitieakkoord (2018) Duurzaam vooruitstrevend. Samenwerken aan slimme oplossingen voor een sterk Voorschoten
- Comité Leidseweg Noord Midden (12-06-2017) : Input verkennend gesprek op 14 juni 2018
- Voorschoten (2017) Programmabegroting 2018-2021
- Provincie Zuid-Holland (2017) Begrotingsscan gemeente Voorschoten
- Woonvisie Voorschoten 2016-2019
- Ministerie van IenM (2016) Eindrapportage pilots Omgevingsvisie

- Omwonenden 24 april 2018 Lijst met opmerkingen op de eerste schetsen
- Niersman (24-4-2018) Presentatie Arsenaal bijeenkomst
- Gemeente (19-12-2017) Chronologisch overzicht besluitvorming gemeentegrond
- Gemeente (19-12-2017) Presentatie Arsenaal en Omgevingswet
- Niersman (19-12-2017) Verslag van bijeenkomst omwonenden
- Gemeente (17-12-2017) Vragen en uitgangspunten
- Niersman (29-11-2017) Verslag van bijeenkomst omwonenden
- Niersman (31-10-2017) Verslag bijeenkomst met post-its/stickers)*
- Niersman (10-10-2017) Presentatie startbijeenkomst Segaar
- Niersman (10-10-2017) Verslag startbijeenkomst
- Niersman (10-10-2017) Addendum
- B&W (12-12-2017) Raadsinformatiebrief Tussenbericht bewonersbijeenkomsten pilot Arsenaal
- Gemeente (8-9-2016) Commissie Wonen, Ruimte & Groen Voorschoten
- B&W (16-08-2016) Pilot Segaar; informatie over vertrekpunt en proces
- B&W (10-05-2016) Ontwikkeling Segaar-terrein aan de Leidseweg
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 127, nr. 3 Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 MvT Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

- Friso de Zeeuw e.a. (2015) Eenvoudig Beter, het Ontslakken van gebiedsontwikkeling. Lessen uit het traject 'Ontslakken' ontwikkelingsgericht omgaan met wet- en regelgeving en initiatieven.
- Gemeente () Z-26329-VSWIntern-14407W1 Ontwikkeling Segaar/Arsenaal; belangrijke uitgangspunten.

*In dit verslag worden de aanwezigen bij naam genoemd. Het viel mij op dat er ook raadsleden aanwezig waren.

Gesproken personen

- ██████████ omwonende
- ██████████ omwonende
- ██████████ omwonende
- Comité Leidseweg Noord Midden, omwonenden ██████████
██████████
- ██████████ lid van de commissie planologie van de Vereniging tot behoud van Oud, Groen en Leefbaar Voorschoten
- ██████████ projectleider en ontwikkelingsmanager bij Niersman BV
- M. Niersman, ontwikkelaar en eigenaar van Niersman BV
- A. de Graaf, lid van de gemeenteraad (fractievoorzitter PvdA)
- N. Mol, wethouder
- M. Cramwinckel, wethouder
- Mw. M. Lamers, wethouder

- Mw. P.J. Bouvy-Koenen, burgemeester
- [REDACTED] senior beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening at Werkorganisatie Duivenvoorde
- [REDACTED] Teamleider Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling at Werkorganisatie Duivenvoorde
- [REDACTED] adviseur invoeringsondersteuning bij het Programma Aan de slag met de Omgevingswet
- [REDACTED] teamcoördinator financieel toezicht PZH

Chronologie

De grote aanleiding

- 15 september 2008 Faillissement van Lehman Brothers markeert het begin van de wereldwijde financiële en economische crisis waardoor ook in Nederland de bouw van woningen tot stilstand komt.
- Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)
- Het actieteam ontslakken ontstond als uitvloeisel van de Actieagenda Bouw. Het team onder voorzitterschap van Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft bracht in het voorjaar van 2013 een brochure uit onder de titel "40 wenken voor ontslakken bij

Gebiedsontwikkeling” ofwel ‘hoe kunnen we sneller, goedkoper en flexibeler acteren bij gebiedsontwikkeling’.

- Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Voorschoten wil ontslakken en participatie

- 13 april 2016 Experts van het team ‘versnellen’ van BZK informeerden de raad over de Omgevingswet.
- 25 april 2016 Woonvisie vastgesteld
- 10 mei 2016 Het college informeert de raad met een brief en een bijlage over de uitgangspunten van de pilot Segaar-Arsenaal.
- 22 juni 2016 Experts van het team versnellen van BZK informeerden de raad over ervaringen in vergelijkbare projecten.
- 16 augustus 2016 Het college informeert de raad over vertrekpunt en proces
- 8 september 2016 Raadscommissie Wonen, Ruimte en Groen spreekt zich positief uit over de pilot.

De ontwikkelaar pakt de participatie op

- 23 september 2016 Gesprek ontwikkelaar met delegatie van comité Leidseweg (Zoektocht)
- 1 september 2017 Procesdocument omwonenden participatie. Opgesteld door Niersman Projectontwikkeling BV en Van Egmond Totaal Architectuur

- 14 september 2017 De ontwikkelaar nodigde met een brief omwonenden uit mee te werken aan de ontwikkeling van het Segaar-Arsenaal terrein.
- 10 oktober 2017 Startbijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden
- 23 oktober 2017 Het college informeert de raad over de startbijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden
- 31 oktober 2017 Tweede bijeenkomst van de ontwikkelaar waar omwonenden met stickers mochten meedenken
- 8 november 2017 Raadsinformatiebrief over de startbijeenkomst op 10 oktober 2018
- 29 november 2017 Gesprek ontwikkelaar met de omwonenden over de procedure
- 12 december 2017 Het college informeert de raad met een tussenbericht over de bewonersbijeenkomsten pilot Arsenaal
- 19 december 2017 Derde bijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden.
- 21 februari 2018 Vierde bijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden.
- 18 april 2018 bestuurlijk gesprek met aanbieding petitie door omwonenden
- 24 april 2018 Bijeenkomst van de ontwikkelaar met omwonenden over de schetsplannen met modellen

De ontwikkelaar kan niet verder

- 15 mei 2018 Burgemeester constateert vertraging en wijst een verkenner aan

- 22 mei 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken
- 11 juni 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken
- 14 juni 2018 Nieuwe coalitie schrijft in het coalitieprogramma enerzijds dat Geen nieuwe ontwikkelingen die nog niet gepland zijn, in de Duivenvoordecorridor of elders in het groene buitengebied zullen plaatsvinden. Wat groen is blijft groen. Anderzijds wordt gesteld dat gemaakte afspraken worden nagekomen.
- 14 juni 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken
- 15 juni 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken
- 19 juni 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken
- 20 juni 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken en bezoekt het terrein
- 22 juni 2018 Verkenner voert verkennende gesprekken en rond verkenning af
- 27 juni 2018 Verkenner levert voorlopige versie van de verkenning op
- 6 september 2018 Verkenner voert validatiegesprekken