Gemeente Rotterdam

Stadsontwikkeling
Klimaat, Bouwen, Wonen
Drs. C.M. Zeegers MA

Van: Remco Verschoor
Telefoon: 14 010

Ons kenmerk: M2210-202 - 22bo006189
Bijlage(n): -

Onderwerp: Aanwijzen gevallen verplichte participatie omgevingsvergunningen

Datum: B&W 22 november 2022

Aan de gemeenteraad

Gevraagd besluit:
Samenvattend stellen wij u voor:

Een lijst met gevallen van activiteiten vast te stellen waarvoor participatie verplicht is bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet.

Waarom dit voorstel?/Waarom nu voorgelegd?

Op 1 juli 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet gaat ervan uit dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vooraf betrokken worden bij de uitvoering van projecten.

Op grond van artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet kan uw raad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Voor een initiatiefnemer geldt in dat geval een participatieverplichting vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

Uitvoeringsprogramma Betrokken Stad

Toelichting:

Inleiding
Op 1 juli 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking.

Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer is destijds het amendement van het lid Van Eijs c.s. aangenomen waarin is bepaald dat de

gemeenteraad de bevoegdheid krijgt gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is voor initiatiefnemers.

Omgevingsvergunningen
De Omgevingswet regelt onder andere de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit. Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan maar toch een vergunningplicht heeft volgens het omgevingsplan noemt men een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Er zijn ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat is het geval als de activiteit niet voldoet aan de regels in het omgevingsplan. Het college is het bevoegd gezag voor het nemen van een besluit op een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit.

Participatie en omgevingsvergunningen
Participatie is onder de Omgevingswet een aanvraagvereiste bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Dat betekent dat iedere initiatiefnemer bij het indienen van een vergunningaanvraag moet aangeven óf hij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of bestuursorganen heeft betrokken bij een initiatief. Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan de gemeenteraad verder gaan en categorieën aanwijzen, waarbij participatie verplicht is. Dit is opgenomen in artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet.

Een binnenplanse vergunningsaanvraag
Als een initiatiefnemer een binnenplanse vergunningsaanvraag doet, moet hij aangeven óf hij aan participatie heeft gedaan. En zo ja, hoe partijen zijn betrokken en wat daar het resultaat van is geweest. De participatie is vrijwillig en vormvrij. Als gemeente geven we via participatiebeleid het goede voorbeeld, stimuleren we initiatiefnemers om participatie vorm te geven en bieden we hen daar handvatten voor. Het ontbreken van participatie is echter géén reden om een vergunningaanvraag te weigeren. Dat is ook logisch: de activiteit past immers binnen het omgevingsplan. En over het omgevingsplan – waarbij de gemeente het bevoegde gezag is – heeft verplicht participatie plaatsgevonden.

Een buitenplanse vergunningaanvraag
Maar sommige initiatieven passen niet binnen het Omgevingsplan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. De Omgevingswet biedt de raad daarom de ruimte om te bepalen of participatie bij deze afwijkingen verplicht is. Net als bij het adviesrecht kan de gemeenteraad een lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is.
Het vrijwillige karakter van participatie vervalt dan. Bij de aangewezen activiteiten is de initiatiefnemer verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Ook dan blijft participatie vormvrij: de initiatiefnemer mag zelf weten hoe hij het participatieproces aanpakt. De gemeente kan een initiatiefnemer hierbij wel helpende informatie bieden. In het participatiebeleid zijn minimale eisen opgenomen waaraan participatie in ieder geval dient te voldoen. De uitkomsten hiervan dienen te worden vastgelegd in een participatieverslag. Dit participatieverslag dient bij de aanvraag omgevingsvergunning te worden ingediend.

Gevolgen aanwijzen gevallen verplichte participatie
- Verplichte participatie betreft een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer om de omgeving te betrekken bij het initiatief.

- Participatie betekent niet een verplichting om overeenstemming te bereiken over het initiatief. Wat de groep van belanghebbenden vindt en/of voorstelt hoeft door de initiatiefnemer niet in het plan te worden opgenomen.
- Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer aangeven hoe het participatieproces is vormgegeven en wat met de resultaten ervan is gedaan;
- De verplichte participatie heeft geen impact op de doorlooptijd van de procedure voor de behandeling van een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
- Als een initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan, betekent dat niet dat het plan ongewijzigd door het bevoegd gezag wordt geaccepteerd. Er kunnen andere zwaarwegende belangen bestaan (zoals veiligheid of andere maatschappelijke belangen) die zich niet verenigen met het voorliggende plan.
- Bovenstaande moet aan het begin van het proces voor alle partijen helder en duidelijk zijn. Teleurstellingen over verwachtingen en werkelijke resultaten worden zo voorkomen.

Huidige situatie onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
Om de procedure onder de Omgevingswet in perspectief te plaatsen wordt een vergelijking gemaakt met de huidige werkwijze onder de Wabo.

- Participatie voorafgaand aan aanvraag is nu niet verplicht.
  Onder de Wabo, nu dus, is participatie voorafgaand aan een aanvraag om een omgevingsvergunningen nooit verplicht. Op grond van de Wabo kan die verplichting namelijk niet worden opgelegd.
- Bij de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning kennen we nu een vorm van participatie bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Onder de Wabo kennen we de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Voor omgevingsvergunningen die met de reguliere procedure worden voorbereid is geen sprake van participatie.
  Voor omgevingsvergunningen die met de uitgebreide procedure worden voorbereid, geldt een vorm van participatie op de ingediende aanvraag. De goede ruimtelijke onderbouwing en noodzakelijk onderzoeken worden in die procedure voorgelegd aan de zogenaamde vooroverlegpartners (onder andere Waterschap, Provincie, BOOR, DCMR en Gasunie). Tevens wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd zodat eenieder hiertegen een zienswijze naar voren kan brengen. De ingediende zienswijzen worden betrokken bij de besluitvorming op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Onder de Omgevingswet wijzigt deze systematiek, omdat de reguliere voorbereidingsprocedure de standaardprocedure wordt.

Voorstel aanwijzen van gevallen van activiteiten waarvoor participatie verplicht is
Op grond van artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet, kan de gemeenteraad in geval sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit categorieën aanwijzen, waarbij participatie verplicht is.

We stellen voor om bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor een aantal categorieën participatie verplicht te stellen. Dat we voorafgaand aan de indiening van plannen participatie verplicht gaan stellen is dus nieuw ten opzichte van de huidige situatie.

Voor wat betreft de categorieën is aansluiting gezocht bij de lijst met categorieën waarbij adviesrecht van uw raad noodzakelijk is. De categorieën zijn met uitzondering van de woonfunctie identiek gehouden. Per categorie is voor de participatie een drempelwaarde bepaald. De lijst voor het adviesrecht is reeds op 24 februari 2022 door uw raad vastgesteld en sluit aan op de huidige werkwijze (gevallen waarbij een verklaring van geen bedenkingen nodig is).

Bij het zoeken naar een geschikte drempelwaarde zijn de volgende aandachtspunten betrokken:

- Participatie verplicht kunnen stellen voorafgaand aan de indiening van een aanvraag is nieuw. Van deze mogelijkheid wordt direct bij de start van de Omgevingswet flink gebruik gemaakt;
- Te allen tijde wordt participatie gestimuleerd en worden initiatiefnemers gevraagd een weloverwogen besluit te nemen om wel of niet een participatietraject te starten;
- Het opleggen van de plicht tot participatie moet in verhouding staan tot de plannen en de impact ervan. Het moet een relatie hebben met de impact die het heeft op de omgeving en de mensen die er verblijven;
- Het is lastig om precies te bepalen in welke gevallen de impact groot of klein zal zijn. Elke locatie is anders, alle plannen zijn anders.
- De plicht tot participatie leidt niet automatisch tot medewerking van de gemeente om van het omgevingsplan af te wijken. Uit analyses over 2020 en 2021 blijkt dat uiteindelijk in ca. 2/3e van de gevallen medewerking aan de plannen wordt verleend;
- Het is voor initiatiefnemers altijd mogelijk om in een vroegtijdig stadium, dus ver voorafgaand aan de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (voordat de verplichte participatie zodoende een rol gaat spelen), de gemeente te laten toetsen of er bereidheid is om medewerking te verlenen;

In volgend overzicht is in beeld gebracht wanneer adviesrecht van uw raad verplicht is en is een voorstel voor een drempelwaarde voor participatie opgenomen. De motivering voor de voorgestelde drempelwaarde voor participatie is daarbij weergegeven. Zoals u kunt zien wordt met deze drempelwaarden een grote stap gezet. Participatie wordt hiermee serieus genomen. Van initiatiefnemers en bewoners wordt verwacht dat ze vanuit goed burgerschap hier invulling aan geven. De vrijblijvendheid van nu gaat eraf.

Adviesrecht raad	Verplichte participatie	Motivering drempelwaarde participatie
het bouwen, herbouwen, vernieuwen, uitbreiden van gebouwen en bouwwerken en het omzetten van bestaande functies ten behoeve van de woonfunctie inclusief de bij die	het bouwen (oprichten) van gebouwen en bouwwerken ten behoeve van de woonfunctie inclusief de bij die functie bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde en	Er is bij de woonfunctie een knip gemaakt tussen bouwen en de andere activiteiten, omdat bouwen een grotere impact heeft (iets nieuws) op de omgeving en de mensen die er

functie bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde en voorzieningen, **bij meer dan 120 woningen**	voorzieningen, **vanaf 2 woningen** Het herbouwen, vernieuwen, uitbreiden van gebouwen en bouwwerken en het omzetten van bestaande functies ten behoeve van de woonfunctie inclusief de bij die functie bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde en voorzieningen, **bij meer dan 120 woningen**	verblijven. Het voorstel is om de drempelwaarde vanaf 2 woningen te leggen. Dan is er vaak geen sprake meer van een particulier initiatief en is een professionele ontwikkelaar aan zet om een zorgvuldig participatietraject te verzorgen. Voor de andere activiteiten is de drempelwaarde gelijk gehouden aan de drempelwaarde voor adviesrecht.
het bouwen, herbouwen, vernieuwen, uitbreiden van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde en het omzetten van bestaande functies in functies ten behoeve van educatie, sport, recreatie, voorzieningen van culturele, medische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard inclusief de bij die functies behorende voorzieningen, **bij meer dan 5.000 m² bruto vloeroppervlak**	het bouwen, herbouwen, vernieuwen, uitbreiden van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde en het omzetten van bestaande functies in functies ten behoeve van educatie, sport, recreatie, voorzieningen van culturele, medische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard inclusief de bij die functies behorende voorzieningen, **bij meer dan 1.000 m² bruto vloeroppervlak**	De drempelwaarde voor verplichte participatie ligt aanzienlijk lager dan voor adviesrecht van de raad. Reden is dat de impact van plannen op de omgeving en de mensen die er verblijven bij de voorgestelde drempelwaarde al groot zal zijn.
het gebruik van bij een gebouw behorende gronden ten behoeve van de woonfunctie, educatie, sport, recreatie, voorzieningen van culturele, medische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard behorende **bij een gebouw met meer dan 1.000 m² bruto vloeroppervlak**	Idem	
het realiseren van winkels, bedrijven en kantoren en de daarbij behorende voorzieningen en het omzetten van bestaande functies naar winkel-, bedrijfs-, en kantoorfuncties, **bij meer dan 5.000 m² kantoren en bij meer dan 5.000 m² detailhandel**;	het realiseren van winkels, bedrijven en kantoren en de daarbij behorende voorzieningen en het omzetten van bestaande functies naar winkel-, bedrijfs-, en kantoorfuncties, **bij meer dan 500 m² kantoren en bij meer dan 500 m² detailhandel**;	De drempelwaarde voor verplichte participatie ligt aanzienlijk lager dan voor adviesrecht van de raad. Reden is dat de impact van plannen op de omgeving en de mensen die er verblijven bij de voorgestelde drempelwaarde al groot zal zijn.

het bouwen van kiosken, paviljoens en overige bebouwing van beperkte omvang voor openbare nutsvoorzieningen, voorzieningen voor het openbaar vervoer of het wegverkeer, **bij een oppervlakte van meer dan 65 m² en bij een hoogte van meer dan 3 meter per bouwwerk**	Idem	

Financiële en juridische consequenties/aspecten:
Op 1 juli 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet gaat ervan uit dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vooraf betrokken worden bij de uitvoering van projecten.

Op grond van artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet kan de gemeenteraad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Voor een initiatiefnemer geldt in dat geval een participatieverplichting vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Uitgangspunt is dat aan initiatiefnemers helpende informatie wordt geboden om het participatietraject vorm te geven. De wijze van participeren wordt vormgegeven in het participatiebeleid dat separaat aan uw raad zal worden aangeboden.

Het bijbehorende ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage(n): -

Ontwerpbesluit

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 november 2022

gelet op artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet;

overwegende dat:

het vanuit het oogpunt van de door de wetgever voorgestane rol van participatie onder de Omgevingswet wenselijk is te komen tot het vaststellen van gevallen van activiteiten waarvoor participatie verplicht is bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is;

besluit:

Lijst met gevallen waarvoor participatie verplicht is bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vast te stellen.

Artikel 1
Onder een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die bestaat uit het bouwen wordt verstaan het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk in afwijking van het omgevingsplan.

Artikel 2
Als categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet worden aangewezen:

a.1. het bouwen (oprichten) van gebouwen en bouwwerken ten behoeve van de woonfunctie inclusief de bij die functie bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde en voorzieningen, vanaf 2 woningen;

a.2. het herbouwen, vernieuwen, uitbreiden van gebouwen en bouwwerken en het omzetten van bestaande functies ten behoeve van de woonfunctie inclusief de bij die functie bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde en voorzieningen, bij meer dan 120 woningen;

b. het bouwen, herbouwen, vernieuwen, uitbreiden van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde en het omzetten van bestaande functies in functies ten behoeve van educatie, sport, recreatie, voorzieningen van culturele, medische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard inclusief de bij die functies behorende voorzieningen, bij meer dan 1.000 m^2 bruto vloeroppervlak;

c. het gebruik van bij een gebouw behorende gronden ten behoeve van de woonfunctie, educatie, sport, recreatie, voorzieningen van culturele, medische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard behorende bij een gebouw met meer dan 1.000 m^2 bruto vloeroppervlak;

d. het realiseren van winkels, bedrijven en kantoren en de daarbij behorende voorzieningen en het omzetten van bestaande functies naar winkel-, bedrijfs-, en kantoorfuncties, bij meer dan 500 m^2 kantoren en bij meer dan 500 m^2 detailhandel;

e. het bouwen van kiosken, paviljoens en overige bebouwing van beperkte omvang voor openbare nutsvoorzieningen, voorzieningen voor het openbaar vervoer of het wegverkeer, bij een oppervlakte van meer dan 65 m^2 en bij een hoogte van meer dan 3 meter per bouwwerk.

Artikel 3
Voor projecten die in overeenstemming zijn met een reeds door de gemeenteraad vastgestelde stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, Stadsvisie Rotterdam, ontwerp-omgevingsplan of ander ruimtelijk kader, waarbij een participatietraject al heeft plaatsgevonden, geldt geen participatieplicht.

Artikel 4
Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 5
Dit besluit wordt aangehaald als:

Lijst met gevallen waarvoor participatie verplicht is bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

De griffier, De voorzitter,

Toelichting

Algemene toelichting:

1. Wanneer een bepaald project valt onder artikel 3, geldt voor de categorieën uit artikel 2, lid 1 tot en met lid 5 geen participatieplicht.

2. Wanneer een project bestaat uit een combinatie van functies, mogen de onder artikel 2, lid 1 tot en met lid 5 genoemde categorieën bij elkaar worden opgeteld. Een project met minder dan 500 m2 detailhandel en minder dan 2 woningen valt niet onder de reikwijdte van dit besluit. In een dergelijk geval is participatie niet verplicht.

Artikelsgewijze toelichting:

Artikel 2, onder a
Bij bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en voorzieningen kan gedacht worden aan garages, carports, zwembaden, serres, etc.

Artikel 2, onder b
Bij bovenomschreven functies kan gedacht worden aan scholen, sportvoorzieningen, gezondheidscentra, kerken, wijkgebouwen, kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, etc.

Artikel 2, onder c
Gedacht kan worden aan het wijzigen van het gebruik van gronden ten behoeve van buitenruimte bij kantoor, kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang etc.