Participatiebeleid Omgevingswet

t.a.v. de kerninstrumenten van de Omgevingswet

Versie November 2022
Cluster Stadsontwikkeling

Omgevingswet

Gemeente Rotterdam

Voorwoord

De gemeente Rotterdam wil dat Rotterdammers kunnen meedenken, meepraten en in sommige gevallen ook kunnen meebeslissen over hun leefomgeving. Want in Rotterdam vinden we participatie belangrijk. Daarbij is het de ambitie dat er bij elke visie, programma, plan of initiatief een gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie.

Dit participatiebeleid geeft invulling aan deze ambitie, specifiek gericht op kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.
De Omgevingswet verplicht gemeenten namelijk om participatiebeleid vast te stellen dat aansluit bij de nieuwe wettelijke verplichtingen van participatie bij de Omgevingswet.

Als gemeente willen we het goede voorbeeld geven. Daarom schrijven we onszelf een werkwijze voor bij de instrumenten waar we als gemeente voor aan zet zijn: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Ook voor initiatieven waarvoor we als gemeente zelf een omgevingsvergunning nodig hebben hanteren we een afgesproken werkwijze. Bij initiatieven van anderen stimuleren we om altijd aan participatie te doen en verplichten we het als het initiatief buitenplans is. Daarmee stimuleren wij de (toekomstige) aanvrager voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning om goed na te denken over de manier waarop de omgeving betrokken kan worden bij de voorgestelde ontwikkeling. Daarvoor zijn er factsheets ontwikkelt die initiatiefnemers op weg helpen en zijn we beschikbaar voor vragen.

Participatie in Rotterdam is maatwerk: het is een middel en geen doel op zich. Maar wel een belangrijk middel om een prettige stad te maken voor en samen met Rotterdammers. Dit participatiebeleid moet gaan bijdragen aan het draagvlak voor de besluitvorming, de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen, en de uitvoering daarvan.

Chantal Zeegers
Wethouder Klimaat, Bouwen en Wonen

Inhoud

1. Introductie 4

1.1 De context 4
1.2 Participatienota Omgevingswet 5
1.3 Over dit participatiebeleid 5
1.4 Eigenaarschap en aanpassing 7
1.5 Waar gaat deze nota niet over? 7
1.6 Leeswijzer 7

2. Uitgangspunten Rotterdamse participatie onder de Omgevingswet 8

2.1 Participatie is maatwerk 10
2.2 Betrokken bij de eigen leefomgeving 10
2.3 Heldere verwachtingen en goede terugkoppeling 10
2.4 Uitgaan van het initatief 11
2.5 Beter en inclusiever 11
2.6 Participatie is een vak 11

3. Participatie bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet 13

3.1 De wettelijke kaders voor participatie onder de Omgevingswet 14
3.1.1 De Omgevingswet: welke kaders stelt de wet voor participatie? 15
3.1.2 Procedures onder de Algemene wet bestuursrecht blijven intact 15
3.2 De Rotterdamse vertaling naar de kerninstrumenten 16
3.2.1 Participatie bij de omgevingsvisie 16
3.2.2 Participatie bij omgevingsprogramma en omgevingsbeleid 18
3.2.3 Participatie bij het omgevingsplan 20
3.2.4 Participatie bij een omgevingsvergunning 23

4. Hoe toetsen we aan de eisen van het participatieproces? 26

4.1 Participatie-aanpak en participatieverslag 26
4.2 Het toetsproces 27
4.3 Wanneer is participatie verplicht? 28
4.4 Het Rotterdamse toetsingskader bij verplichte participatie 28

5. Rolverdeling bij participatie 29

5.1 Rol van de gemeente 29
5.2 Rol van de initiatiefnemer 30
5.3 Rol van het college en de gemeenteraad 31
5.4 Rol van de wijkraden 31

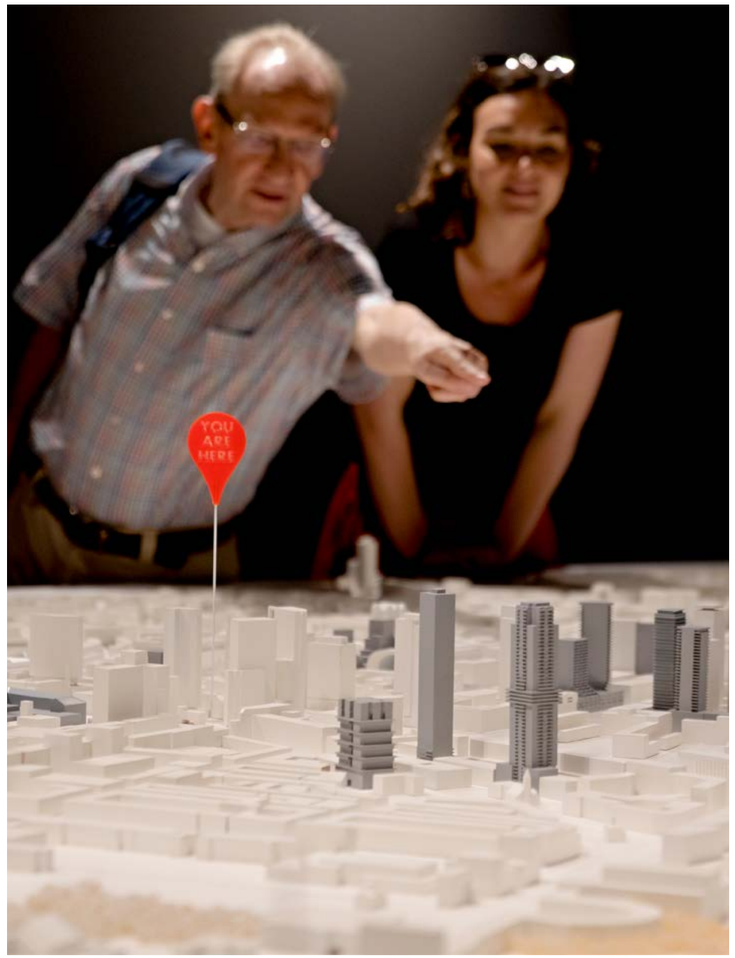
Bijlage 1: Begrippenlijst 32

1. Introductie

1.1 De context

Rotterdam staat voor grote opgaven waarbij ook veel gaat veranderen in de leefomgeving van Rotterdammers. Deze opgaven zoals de energietransitie, stedelijke transformatie, de klimaatopgave en de enorme vraag naar woningen moeten samen met de stad, met Rotterdammers, worden opgepakt. De gemeente Rotterdam wil dat Rotterdammers zich betrokken voelen en kunnen meedenken, meepraten en in sommige gevallen meebeslissen over hun leefomgeving. De Omgevingswet beoogt de realisatie van deze grote opgaven vanuit een integrale benadering en met nadruk op participatie.

In Rotterdam is al veel ervaring met het samenwerken met Rotterdammers aan de stad. Door de grootte en complexiteit van de opgaven waar de stad voor staat, blijft de behoefte en het belang van goede samenwerking sterk groeien. Bij de ontwikkeling van de stad en veranderingen in de leefomgeving komen de gemeentelijke, de commerciële en de belangen vanuit de bestaande omgeving samen. De ervaring leert dat samenwerken en goed participeren leidt tot betere uitwerking en goede realisatie van de plannen. Daarom willen wij deze belangen samenbrengen in een goed participatietraject. Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan het draagvlak voor de besluitvorming, de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen en de uitvoering daarvan. De gemeente heeft uiteindelijk de verantwoordelijkheid om alle belangen op transparante wijze te wegen om tot een besluit te komen dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een leefbare stad waarin het fijn is om te wonen, werken en recreëren.
De kern van de Omgevingswet gaat over ruimte geven, vertrouwen en over een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De wet geeft meer ruimte om lokale afwegingen te maken en rekening te houden met belangen van direct betrokkenen. Participatie is hierbij niet alleen vanzelfsprekend, maar ook noodzakelijk om deze belangen te kennen. Met het vaststellen van de omgevingsvisie waarin samen stadmaken een van de uitgangspunten is, heeft Rotterdam zich ook gecommitteerd aan het samen met Rotterdammers vormgeven van de stad.



1.2 Participatienota Omgevingswet

Dit document, de participatienota Omgevingswet, beschrijft het participatiebeleid van de gemeente Rotterdam specifiek gericht op de wettelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. In dit beleid wordt beschreven wat de wensen en eisen zijn ten aanzien van participatie. Ook beschrijft dit beleid welke stappen bij elk instrument worden doorlopen om participatie te borgen. De gemeente vindt het belangrijk dat in alle gevallen een gedegen afweging wordt gemaakt ten aanzien van het inzetten en vormgeven van participatie.

Ook de Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie als een vanzelfsprekende werkwijze, met als doel belangen, meningen en ideeën tijdig op tafel te krijgen.

"Participatie onder de Omgevingswet houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over visies, plannen, programma's en projecten in fysieke leefomgeving worden betrokken, of dat deze partijen zelf initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving. Participatie is dus meer dan de formele momenten, waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zienswijzen kunnen indienen. Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat."

(Ministerie van BZK, 2017, Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, p. 64)

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de begrippen die in deze nota worden gehanteerd en een toelichting hierop.

Voetnoten

[1] De wijkraad heeft tot taak om de participatie te bevorderen in de wijk en toe te zien op de participatie van de bewoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in de wijk bij de voorbereiding in de wijk bij beleid en projecten. In het wijkakkoord kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze van participatie en advisering bij stedelijke opgaven die landen in de wijk (Verordening op de wijkraden, 2022).

[2] Met de Grote Participatie Samenvatting geeft de gemeente Rotterdammers tools en tips om aan de slag te gaan met participatie. In dit beleid wordt verwezen naar de GPS als bron van handvatten, o.a. voor het voorbereiden en uitvoeren gesprekken, maar ook voor het bevorderen van inclusiviteit.

[3] Zie voor 'binnen- en buitenplans afwijken' de begrippenlijst

1.3 Over dit participatiebeleid

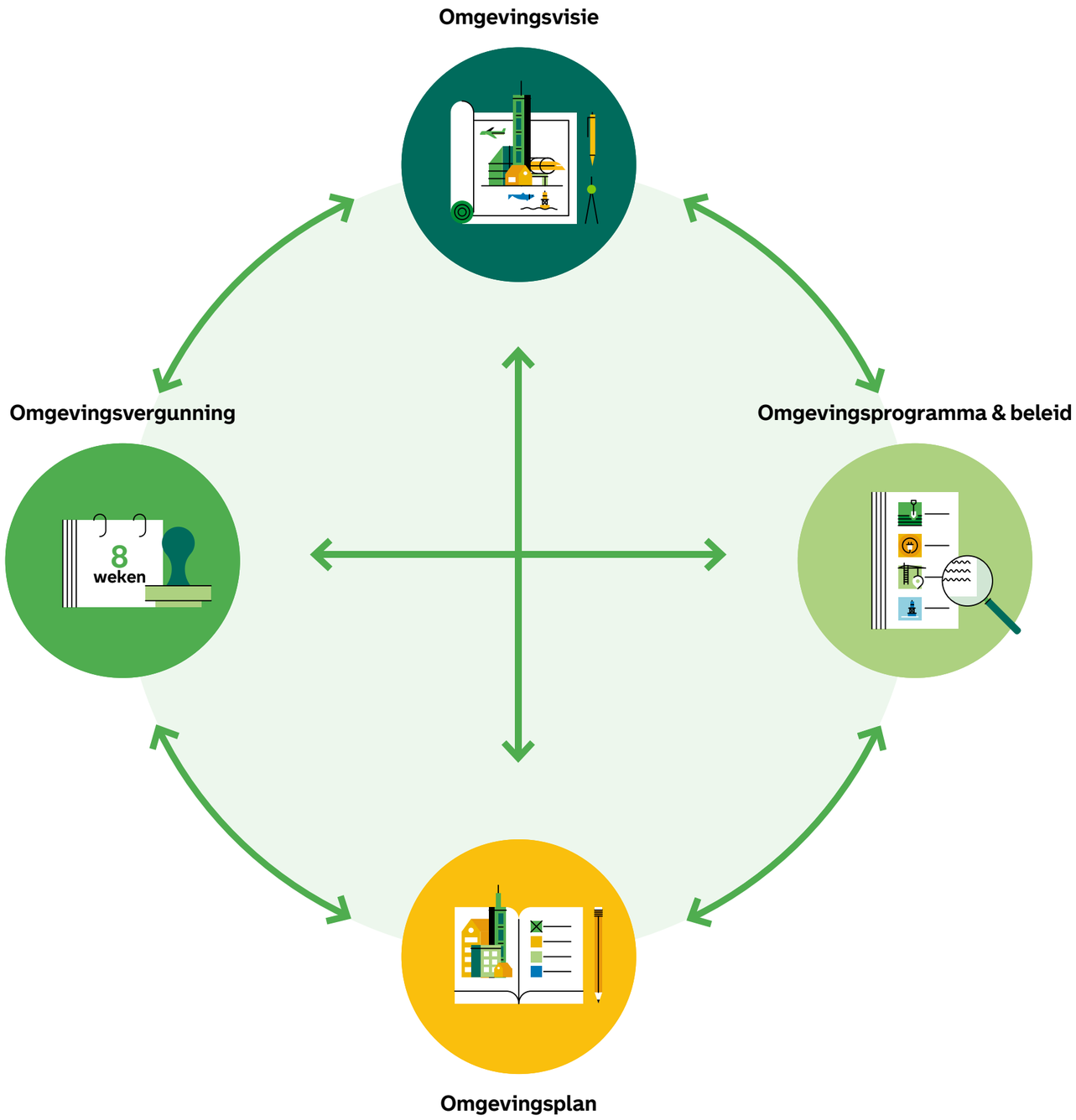
Dit participatiebeleid geeft een Rotterdamse invulling aan participatie bij veranderingen in de leefomgeving. Daarbij sluit het beleid aan op het Uitvoeringsprogramma Betrokken Stad zoals vastgesteld door de gemeenteraad (2019). Verder is in 2022 het nieuwe bestuursmodel Wijk aan Zet in werking getreden. Hiermee wil Rotterdam zich inzetten om vanuit de wijken te werken. De wijkraden spelen hierin een belangrijke rol en zijn ook meegenomen in dit participatiebeleid. Daarbij is van belang dat een wijkraad én het Wijk MT weet welke trajecten er (gaan) lopen en indien mogelijk integraal opgepakt kunnen worden[1]. Hierdoor kunnen bewoners en ondernemers vroegtijdig in de gelegenheid worden gesteld om te participeren en worden ze niet overvallen of te pas en te onpas gevraagd voor participatietrajecten.

Rotterdam heeft de ambitie uitgesproken dat er bij elke visie, programma, plan of initiatief een gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie. Daar hoort ook een afweging met betrekking tot de inzet van de wijkraad bij. Hoe de inzet wordt vormgegeven is maatwerk. Voor wat betreft de werkwijze verwijst dit beleid naar *Grote Participatie Samenvatting* (GPS).[2]

Dit Rotterdamse participatiebeleid geeft dus aan initiatiefnemers, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen helderheid over het doel van de participatie bij de kerninstrumenten. Wie daarbij welke rol heeft, wat de kaders zijn en wat er gebeurt met de opbrengsten. Het beleid schrijft voor wanneer er participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe de participatie vorm moet krijgen. Onder de Omgevingswet is de gemeente verantwoordelijk voor de kerninstrumenten en daarmee is dit participatiebeleid primair bedoeld voor de gemeente zelf. Dit beleid dient daarbij ook als handvat en wettelijk kader voor initiatiefnemers (derden). Bij initiatieven stimuleert de gemeente de (toekomstige) aanvrager voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning om goed na te denken over de manier waarop de omgeving betrokken kan worden bij de voorgestelde ontwikkeling. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen voorafgaand aan een buitenplanse[3] omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet, participatie verplicht is. In hoofdstuk 3.2 wordt dit verder toegelicht.

Wat zijn de kerninstrumenten van de Omgevingswet?

De Omgevingswet werkt met vier kerninstrumenten: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze instrumenten kan de gemeente door het maken van beleid en regels, kaders stellen en ambities uitspreken voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het begint bij het maken van (stedelijk) beleid over de inrichting van de Rotterdamse leefomgeving met de omgevingsvisie en eindigt met de uitgifte van een omgevingsvergunning voor de uitvoering van een activiteit of project.



1.4 Eigenaarschap en aanpassing

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden nieuwe werkwijzen geïntroduceerd en bijgesteld. Dit betekent dat een regelmatige aanpassing van dit beleid nodig is, in lijn met nieuwe bevindingen en eventuele jurisprudentie. Wanneer de gemeente voor de eerste keer aan de slag gaat met een nieuw kerninstrument, wordt er naast een participatie aanpak, een leer- en evaluatie traject ingericht.

Dit, om ervoor te zorgen dat de lessen die geleerd worden bij de uitvoering van de participatie worden geborgd en kunnen worden vertaald naar beleid en/of de GPS. Bij het opstellen van de omgevingsvisie is dit reeds gebeurd.

1.5 Waar gaat deze nota niet over?

Deze participatienota Omgevingswet richt zich specifiek op de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Uiteraard gebeurt er in Rotterdam meer. Participatie om als gemeente aangesloten te zijn op initiatieven in de samenleving en zo te weten wat er leeft in de samenleving, maakt geen onderdeel uit van dit beleid. Ook gaat deze nota niet over de Participatiewet en niet over de participatiemaatschappij in de brede zin van het woord waarbij een gemeente meer zelfredzaamheid van burgers vraagt en stimuleert. Het inrichten van participatie(beleid) laat ook onverlet dat wettelijke kaders en voorschriften voor inspraak onverkort van kracht blijven, net zoals de formele bevoegdheden van de raad. Hier gaan we in deze participatienota Omgevingswet niet verder op in.

1.6 Leeswijzer

In deze nota nemen we de lezer mee naar de aanleiding van dit beleid. We beantwoorden de vraag waarom deze nota voorligt en wat de kaders zijn die de Omgevingswet voor participatiebeleid stelt. Daarna gaan we in op de kaders die binnen de gemeente Rotterdam al gesteld zijn voor participatie binnen het Uitvoeringsprogramma Betrokken Stad. Deze kaders passen we toe in het Rotterdams participatiebeleid bij de Omgevingswet. Want, in Rotterdam vinden we participatie belangrijk en willen we stimuleren dat er in alle gevallen een gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie.

Met deze Rotterdamse kaders in ons achterhoofd maken we de stap naar het meer technische deel: wat verplicht de Omgevingswet voor wat betreft participatie? Hoe vertaalt zich dat naar de verschillende kerninstrumenten? En welke keuzes maken wij daarbij in Rotterdam? Bij elk instrument wordt aan de hand van een aantal stappen concreet gemaakt wat die invulling in de praktijk betekent, voor de gemeente en/of voor initiatiefnemers. Vervolgens geven we inzicht in de wijze waarop participatie in Rotterdam getoetst wordt. Dit biedt handvatten voor de gemeente voor een gedegen toetsingsprocedure, en voor de initiatiefnemer om inzicht te krijgen hoe en waarop de gemeente toetst.

Tenslotte gaan we in op de rolverdeling bij participatie. Want voor elke rol binnen dit beleid, geldt een andere verantwoordelijkheid.

2. Uitgangspunten Rotterdamse participatie onder de Omgevingswet

Bij participatie gaat het om interactie tussen partijen. Dat kan alleen als de omgeving geïnformeerd is over een initiatief en weet wie de initiatiefnemer is. De gemeente vindt dat er bij alle initiatieven die leiden tot een ingreep in de fysieke leefomgeving minimaal sprake moet zijn van goede informatie en communicatie richting de directe omgeving, zowel in het voortraject als tijdens de uitvoering. Dit is uitgangspunt voor het onderliggende participatiebeleid.

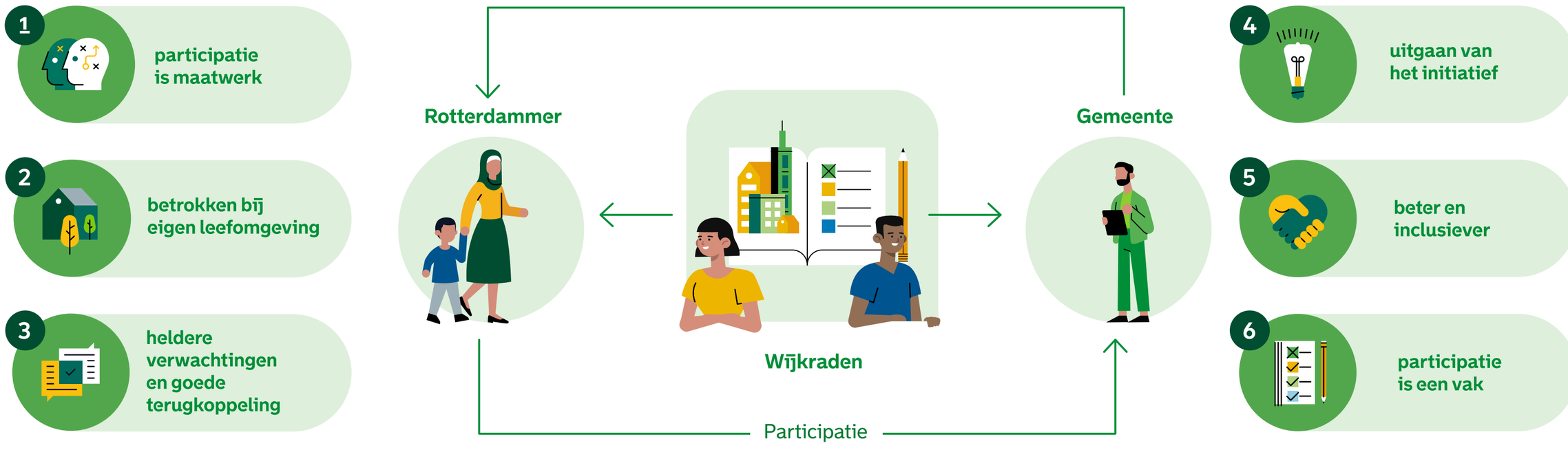
Dit beleid regelt de participatie bij vier instrumenten van de Omgevingswet. Ook al is er goed geparticipeerd voorafgaand aan de vergunningverlening, op het moment dat de vergunning is verleend en de uitvoering van het initiatief start - en impact heeft op de fysieke leefomgeving van de bewoners - zal vooraf goed en tijdig gecommuniceerd moeten worden met omwonenden over de uitvoering. Hierbij moet goed gekeken worden hoe groot de cirkel van omwonenden is die geïnformeerd moet worden. Uitgangspunt is hierbij is hierbij eerder een te grote cirkel dan een te kleine. Het informeren van de bewoners is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

De Omgevingswet biedt nieuwe wettelijke kaders voor participatie bij veranderingen in onze leefomgeving. In hoofdstuk 3 gaan we specifiek in op deze kaders en de Rotterdamse toepassing van deze nieuwe wetgeving.

Om die stap te zetten, starten we hier in hoofdstuk 2 met de reeds vastgestelde Rotterdamse uitgangspunten ten aanzien van participatie, voortkomend het Uitvoeringsprogramma Betrokken Stad en vertalen wij deze Rotterdamse uitgangspunten naar participatie onder de Omgevingswet.

Betrokken Stad gaat uit van zes uitgangspunten voor Rotterdamse participatie. Onderstaand worden deze zes uitgangspunten vertaald naar Rotterdams beleid voor participatie bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Figuur 1 - De 6 uitgangspunten van Betrokken Stad



2.1 Participatie is maatwerk

Participatie is onder de Omgevingswet vormvrij. Ieder participatietraject is maatwerk, er is geen kant-en-klaar recept. De participatieaanpak is afhankelijk van de aard en omvang van de (beleids-)opgave, welke kaders er vooraf zijn, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft en wat de impact op de omgeving is. Ook kan de aanpak per fase van een proces verschillen. Dit kan leiden tot heroverweging en zo nodig tussentijdse aanpassing.

Voor dit beleid betekent dit:

- √ dat de juridische kaders voor participatie onder de Omgevingswet worden vertaald naar de Rotterdamse context. Dit richten wij zo in dat participatie wordt gestimuleerd die passend is bij de opgave;
- √ dat er geen gestandaardiseerde participatietrajecten worden voorgeschreven, maar dat wordt gewerkt met factsheets (zie bijlage 2) waarin de kaders en mogelijkheden van participatie bij een initiatief duidelijk worden;
- √ dat aan de hand van de GPS wordt bekeken welk type participatie en welke middelen passend zijn, waarbij er ruimte is om nieuwe trajecten te ontwerpen als dat aansluit bij de opgave.

2.2 Betrokken bij de eigen leefomgeving

De gemeente wil alle Rotterdammers de mogelijkheid bieden om actief mee te denken en te doen met de inrichting van hun eigen leefomgeving, straat, buurt of wijk. Daarom maakt de gemeente ook bij veranderingen in de leefomgeving zo vroeg mogelijk een afweging ten aanzien van het betrekken van de omgeving en stimuleert externe initiatiefnemers om dit ook te doen.

Voor dit beleid betekent dit:

- √ dat de gemeente in lijn met Wijk aan zet actief de verbinding zoekt met de wijkraden. Zij bouwen het wijknetwerk op en jagen de participatie in de wijk aan;
- √ dat de gemeente de initiatiefnemer stimuleert en in sommige gevallen verplicht om de kracht van de omgeving in te zetten bij het ontwikkelen van plannen;
- √ dat de gemeente continu in dialoog is met Rotterdammers over de inrichting en veranderingen van de eigen leefomgeving. Visie, beleid en projecten in de leefomgeving worden door de continue dialoog altijd gefundeerd, of gevoed met de thema's en signalen vanuit de stad.

2.3 Heldere verwachtingen en goede terugkoppeling

In Rotterdam moet bij veranderingen van beleid of een initiatief dat leidt tot veranderingen in de leefomgeving, vanaf de start duidelijkheid bestaan over de ruimte waarbinnen geparticipeerd kan worden, het tijdspad van de participatie en het projectresultaat. Ook moet er duidelijkheid bestaan over de wijze waarop de opbrengst wordt teruggekoppeld.

Voor dit beleid betekent dit:

- √ dat als de gemeente aan zet is voor de participatie vanaf de start duidelijkheid wordt gegeven de ruimte waarbinnen geparticipeerd kan worden (zie hoofdstuk 3);
- √ dat er bij initiatieven een helder participatieverslag wordt ingediend als onderdeel van het initiatief. Het moet voor de participanten helder zijn welke rol ze mogen innemen in het participatieproces. Hierin is toelichting, uitleg, verwachtingsmanagement en een consequente terugkoppeling van belang;
- √ dat er bij initiatieven waarbij de gemeente zelf aan zet is, zij een participatieverslag maakt aan de hand van de uitgangspunten van het toetsingskader (zie paragraaf 4.4);
- √ dat evaluatie van participatie wordt verankerd in een participatieverslag;
- √ dat er vanaf het begin en tijdens het participatieproces duidelijk is vanuit welke rol de gemeente en/of de initiatiefnemer acteert;
- √ dat de gemeente ook bij binnenplanse initiatieven dezelfde helderheid in verwachtingen en goede terugkoppeling stimuleert.

2.4 Uitgaan van het initatief

Met de komst van de Omgevingswet wordt beoogd om initiatieven te benaderen vanuit een 'ja, mits'-houding. Ook participatie benadert de gemeente vanuit deze houding. Bij gemeentelijk beleid of initiatieven wordt een gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie. Dat kan leiden tot het actief ophalen van wensen, ideeën en mogelijkheden vanuit de omgeving.

De gemeente stimuleert dat participatietrajecten van andere initiatiefnemers zo ingericht worden dat de input door participatie bijdraagt aan betere plannen.

Voor dit beleid betekent dit:

- √ dat participatie wordt gezien als een middel om goede en gedragen initiatieven mogelijk te maken;
- √ dat initiatiefnemers handvatten krijgen voor goede participatie, o.a. met behulp van een factsheet;
- √ dat in zowel participatie aanpak als in het participatieverslag wordt gekeken naar de wijze waarop inbreng vanuit participatie wordt/is geïntegreerd in de plannen;
- √ dat er voor initiatiefnemers informatie beschikbaar is die hen op weg kan helpen om de opgehaalde wensen, ideeën en mogelijkheden te laten landen binnen hun initiatief.

2.5 Beter en inclusiever

De gemeente Rotterdam zet in op een kwaliteitsslag van de participatie om initiatieven mogelijk te maken en waar nodig aan te passen op de wensen van Rotterdammers. Om dit goed te doen moet de diversiteit aan Rotterdamse belangen goed verankerd zijn tijdens de participatie. Bij het ontwikkelen van beleid en bij initiatieven binnen de fysieke leefomgeving betrekken we een brede groep Rotterdammers. Daarbij houdt de gemeente rekening met de diversiteit aan bewoners in onze stad, en stimuleert zij initiatiefnemers ook op deze inclusieve manier te werken aan participatie.

Voor dit beleid betekent dit:

- √ dat er binnen de gemeente steeds meer aandacht is voor het betrekken van verschillende mensen. De gemeente maakt gebruik van de geleerde lessen en opgedane ervaring uit de Rotterdamse context. De gemeente blijft haar repertoire aan middelen uitbreiden en nieuwe middelen inzetten om zoveel mogelijk belanghebbenden te bereiken. Dit wordt verwerkt in de GPS;
- √ dat de gemeente indien nodig initiatiefnemers voorlicht en adviseert op een traject waar alle betrokken belangen gehoord zijn. Ook van diegenen die in eerste instantie niet vooraan staan om mee te praten;
- √ dat de gemeente gebruik maakt van haar netwerk in de stad en dat zij initiatiefnemers informeert en stimuleert deze netwerken ook te gebruiken. Onderdeel daarvan is het actief de verbinding zoeken met de wijkraden, in lijn met Wijk aan zet.

2.6 Participatie is een vak

Voor goede participatie in Rotterdam wordt ingezet op vakmanschap. Daarom geeft dit beleid een aantal heldere kaders over de kwaliteit en de toetsing van participatie.

Voor dit beleid betekent dit:

- √ dat de gemeente participatie serieus neemt en ook participatie die niet wettelijk verplicht is actief stimuleert;
- √ dat de organisatie wordt uitgerust om dit vak te kunnen beoefenen (o.a. met de GPS) en trainingen.

Belangrijke notities bij dit beleid

- Participatie is geen synoniem voor draagvlak. Een goed participatietraject kan leiden tot nieuwe inzichten, goed afgewogen besluiten en eventueel tot overeenstemming. Maar initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het blijvend niet met elkaar eens zijn. Ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Belangen en uitgangsposities kunnen ook na een kwalitatief goed participatietraject nog uit elkaar lopen.

- Participatie bestaat niet altijd uit een langdurig traject. Het hangt af van de situatie en de context. Soms volstaat één goed gesprek, terwijl op andere momenten uitgebreide participatie nodig is voor een goede uitkomst. Daarbij moet wel duidelijk zijn dat bij elk initiatief de omgeving meegenomen wordt. Elke verandering kan tot onzekerheid en ongemak leiden. Goede verhoudingen en rekening houden met elkaar zijn de basis van een goede Rotterdamse samenleving;

- De formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar) worden niet vervangen door de onderdelen zoals beschreven in dit participatiebeleid bij de Omgevingswet. Daarbij is participatie in Rotterdam meer dan uitsluitend volgen van de juridische procedures. Beiden versterken en vullen elkaar aan. Het “vooroverleg” en de formele procedures kunnen in dit opzicht worden gezien als communicerende vaten.

3. Participatie bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet

In het vorige hoofdstuk is de vertaling gemaakt van de zes uitgangspunten van Betrokken Stad naar participatie bij de Omgevingswet. Die vertaling is het startpunt voor de Rotterdamse invulling en uitvoering van participatie bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet in hoofdstuk 3.

Dit hoofdstuk vormt de kern van de participatienota Omgevingswet. Per kerninstrument wordt aangegeven welke elementen t.a.v. participatie wettelijk verplicht zijn, waar de gemeente aanvullend zaken verplicht stelt en wanneer participatie gewenst is. Daarbij wordt een aantal Rotterdamse (proces)keuzes gemaakt. Wel stuurt de gemeente Rotterdam zowel bij verplichte als gewenste participatie op de uitvoering ervan binnen de zes uitgangspunten van Betrokken Stad. De gemeente Rotterdam schrijft hierbij niet voor hoe die participatie precies vorm moet krijgen, omdat maatwerk een uitgangspunt is voor Rotterdamse participatie.

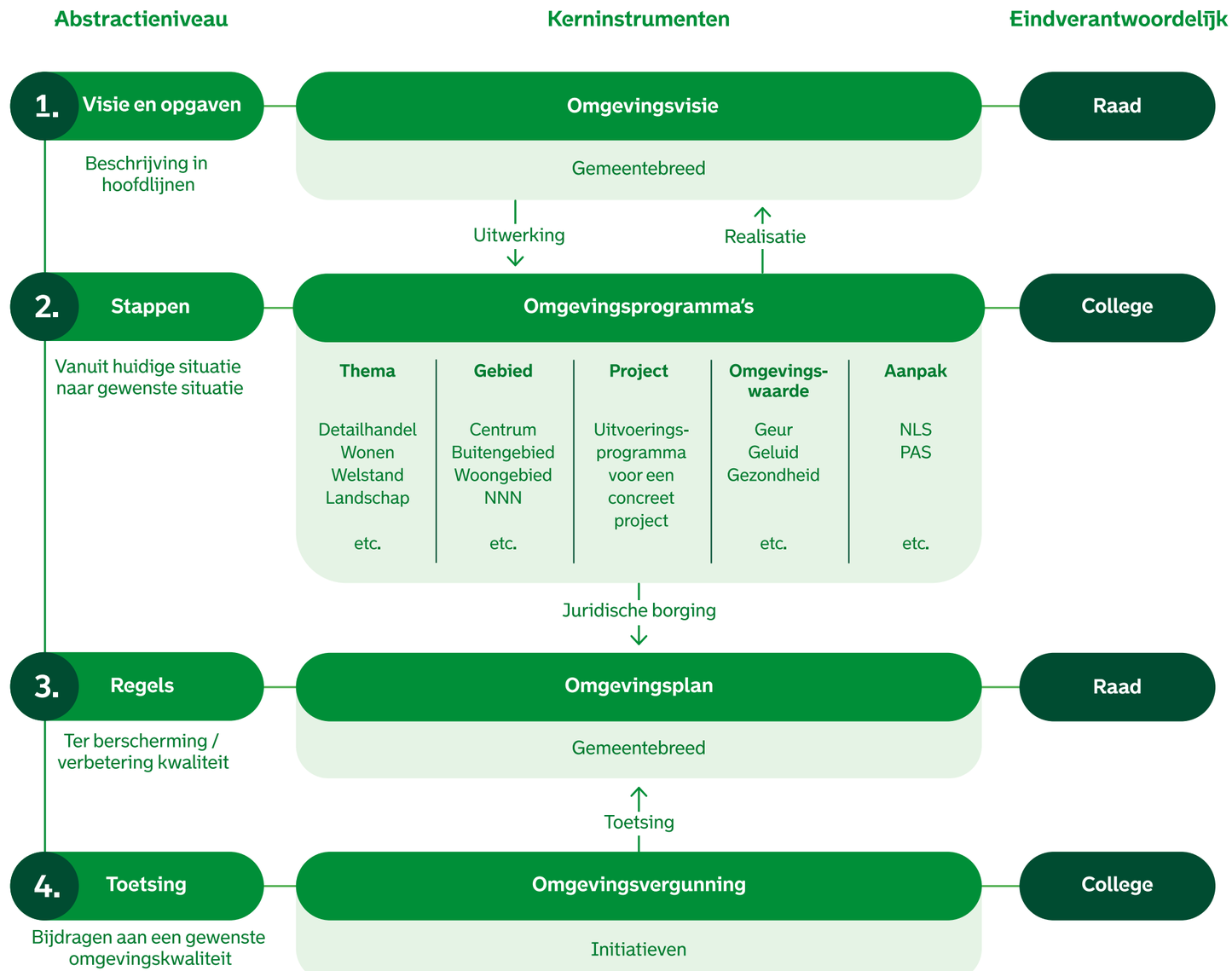
In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke verplichtingen onder de Omgevingswet en hoe Rotterdam hier invulling aan geeft. Daarna volgt er een uiteenzetting van participatie gericht op de vier kerninstrumenten binnen de wettelijke kaders vertaald naar de Rotterdamse context. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt van zaken die alleen voor de gemeente zelf van toepassing zijn en zaken die voor alle initiatiefnemers, inclusief gemeente, gelden.

3.1 De wettelijke kaders voor participatie onder de Omgevingswet

De Omgevingswet werkt met vier kerninstrumenten: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning (zie figuur 2). Met deze instrumenten kan de gemeente door het maken van beleid en regels, kaders stellen en ambities uitspreken voor de inrichting van de fysieke leefomgeving.

Omdat binnen de Omgevingswet - net als binnen de gemeente Rotterdam - maatwerk centraal staat, is het participatieproces in algemene bewoordingen in de Omgevingswet opgenomen. Met de Motie Nooren[4] is extra nadruk gelegd op het belang van goede participatie onder de Omgevingswet. De motie benadrukt de noodzaak van participatie en een goed onderliggend lokaal beleid. In de wet en de Motie Nooren is voornamelijk opgenomen dat participatie van groot belang is, maar de exacte invulling van participatie wordt niet voorgeschreven. Wel wordt er voorgeschreven op welke momenten er verantwoording moet komen over de toekomstige dan wel voltrokken participatie geparticipeerd moet worden. Over de manier waarop wordt ruimte gehouden voor lokale invulling en maatwerk. Een belangrijke aanvulling voor participatie die in de Omgevingswet is toegevoegd dat "eenieder" moet kunnen reageren op en meedenken over plannen. Dat gaat dus verder dan het betrekken van direct belanghebbenden. Inclusiviteit is zoals aangegeven in hoofdstuk 2 een belangrijk uitgangspunt voor Rotterdamse participatie, dat ook binnen de wettelijke kaders van de Omgevingswet sterk gestimuleerd wordt.

Figuur 2 – De kerninstrumenten bij de Omgevingswet



Voetnoot
[4] Zie voor Motie Nooren de begrippenlijst

3.1.1 De Omgevingswet: welke kaders stelt de wet voor participatie?

Voor de invoering van de Omgevingswet bestonden er geen verplichtingen ten aanzien van participatie in de leefomgeving. De Omgevingswet brengt hier verandering in. De Omgevingswet beschrijft drie verplichtingen ten aanzien van participatie bij de kerninstrumenten (zie voor toepassing 3.2). De kennisgeving, de motiveringsplicht en de aanvraagvereiste. De motiveringsplicht en kennisgeving stimuleren het bevoegd gezag tot participatie. De aanvraagvereiste stimuleert de initiatiefnemer tot participatie. Samengevat houden deze verplichtingen het volgende in:

- Kennisgeving: het bevoegd gezag publiceert een kennisgeving[5] waarin zij beschrijft wie worden betrokken, waarover en wanneer, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt. De publicatie van de kennisgeving dient als formele start van het participatietraject;
- Motiveringsplicht: het bevoegd gezag publiceert bij het besluit een motivering[6] waarin zij beschrijft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn;
- Aanvraagvereiste: de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.[7]

In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, de Omgevingsregeling en bijbehorende Nota's van Toelichting zijn de regels over participatie opgenomen die voorschrijven welk vorm participatie van toepassing is op de verschillende instrumenten (tabel 1).

Tabel 1 – Wettelijke regels voor participatie bij de Omgevingswet

Instrument	Regels	Waar staat het?	Verantwoordelijk voor uitvoering	Wie is bevoegd?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.7)	Gemeente	Raad
Omgevings-programma	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.8)	Gemeente	College van B&W
Omgevingsplan	Kennisgeving + Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.2 1e lid + 10.2 2e lid)	Gemeente	Raad
Omgevings-vergunning	Aanvraagvereiste (aangeven OF en zo ja, hoe participatie is uitgevoerd	Omgevingswet (art. 16.55). Aanvraagvereiste is uitgewerkt in de Omgevings-regeling	Initiatiefnemer	College van B&W

Daarbij is opgenomen wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering van de participatie. Bij elk van de instrumenten kan het bevoegd gezag - gemeenteraad dan wel college (zie figuur 1) – op basis van de wettelijke toetsingscriteria het finale oordeel vellen over de participatie. Dus als de initiatiefnemer aan zet is voor verplicht gestelde participatie bij een vergunning, kan het college ervoor kiezen de vergunning niet te verlenen als de participatie niet is uitgevoerd (zie 4.4 Omgevingsvergunning).
Deze nota beschrijft de kaders voor het uitvoeren van voldoende participatie bij de Omgevingswet in de gemeente Rotterdam.

3.1.2 Procedures onder de Algemene wet bestuursrecht blijven intact

Naast participatie bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet, kent de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplichtingen als het gaat om het meewegen van de belangen van belanghebbenden bij besluitvorming: zienswijzen, bezwaar en beroep. Deze formele procedures worden niet vervangen door dit participatiebeleid bij de Omgevingswet.

Voetnoten
[5] Bijvoorbeeld een participatie aanpak (zie begrippenlijst)
[6] Bijvoorbeeld een participatieverslag (zie begrippenlijst)
[7] De gemeente kan zowel optreden als initiatiefnemer als het bevoegd gezag zijn. Zie voor rolverdeling hoofdstuk 5.

3.2 De Rotterdamse vertaling naar de kerninstrumenten

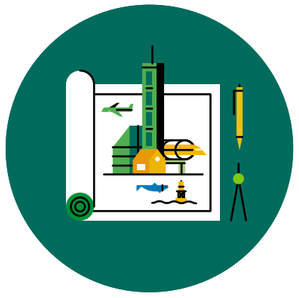
Dit onderdeel van de nota zoomt in op de specifieke beleidskaders voor participatie per instrument. Gestart wordt met een beknopte definitie van het betreffende kerninstrument. Daarna gaan we in op de wettelijke verplichtingen van participatie bij het betreffende kerninstrument onder de Omgevingswet. Vervolgens geven wij de Rotterdamse invulling van participatie bij het betreffende kerninstrument weer.

3.2.1 Participatie bij de omgevingsvisie

De omgevingsvisie beschrijft de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. De visie is een integrale lange termijnvisie over de samenhang van alle thema's in de leefomgeving zoals verkeer, vervoer, water, milieu, natuur, cultureel erfgoed, etc. Elke gemeente is verplicht om een omgevingsvisie op te stellen onder de Omgevingswet. De raad stelt de omgevingsvisie vast[8]. Het is een levend document dat de fysieke ontwikkeling van de stad continu voedt en er sturing aan geeft. Monitoring van de voortgang, nieuwe beleidsinzichten en uitwerking van opgaven leiden tot actualisatie van de Rotterdamse omgevingsvisie. Bij de ontwikkeling of wijziging van de omgevingsvisie hoort een passend participatietraject.

Participatie bij de omgevingsvisie: wat verplicht de Omgevingswet?
Voor participatie bij de omgevingsvisie geldt de motiveringsplicht (tabel 1). Participatie is in het kader van de omgevingsvisie "vormvrij". De gemeente moet kenbaar maken hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en andere overheden zijn betrokken bij de totstandkoming van de visie en hoe zij hun mening hierover kenbaar hebben kunnen maken. De manier waarop deze participatie heeft plaatsgevonden en wat er uiteindelijk met de inbreng is gedaan maakt onderdeel uit van het besluit tot het vaststellen van de omgevingsvisie door de gemeenteraad. De gemeenteraad is dan ook bevoegd gezag voor besluitvorming en toetsing van de participatie bij de omgevingsvisie.

Rotterdamse keuzes voor participatie bij de omgevingsvisie
Bij het opstellen van de omgevingsvisie heeft de gemeente Rotterdam gekozen voor een intensief participatietraject waarbij Rotterdammers actief hebben meegedacht en -gedaan. Nu de omgevingsvisie is vastgesteld, heeft de gemeente zich ook gecommitteerd aan een van de uitgangspunten daarin: samen stadmaken. De essentie hiervan is dat we Rotterdammers uitnodigen om mee te denken en te doen, omdat we als gemeente de energie in de stad nodig hebben om verder te komen. De gemeente Rotterdam blijft dan ook in gesprek met de stad over de doelstellingen en ambities van de omgevingsvisie en brengt één- a tweejaarlijks een voortgangsrapportage uit. Daarmee faciliteren we het gesprek met de stad over de omgevingsvisie. Die voortgangsrapportage kan aanleiding zijn om de omgevingsvisie te herijken, met een daarbij passend participatietraject. In lijn met de uitgangspunten van Betrokken Stad gaat de gemeente Rotterdam daarin verder dan alleen de wettelijk verplichte motiveringsplicht. De herijking van de omgevingsvisie geven wij actief en aan de voorkant met de stad vorm. Bij het wijzigen van de omgevingsvisie gelden voor participatie het Uitvoeringsprogramma Betrokken stad en de Omgevingswet de basis van ons handelen als gemeente.



Voetnoot
[8] De eerste omgevingsvisie is vastgesteld op 2 december 2021

Als we participeren bij (het wijzigen van) de omgevingsvisie doorlopen we de volgende stappen:

1. Bij het voornemen tot de ontwikkeling van een nieuw programma of nieuw beleid, benutten we de continue dialoog met de omgeving[9] om de kaders hiervoor te bepalen;
2. We maken een plan van aanpak voor de participatie (participatie-aanpak) en betrekken hierbij de raad vanaf het begin. Daar wordt ook een afweging gemaakt over de inzet van de wijkraad;
3. We roepen mensen op om mee te denken en we houden hierbij rekening met het hoge abstractieniveau van de omgevingsvisie. We integreren de lessen uit het opstellen de omgevingsvisie en hanteren de principes van het Strategische Omgevingsmanagement.
4. Het participatieproces voor de omgevingsvisie wordt afgestemd met het proces voor een eventuele plan-milieurapportage (m.e.r.). We gebruiken informatie uit de m.e.r. om participanten inzicht te geven in effecten van beleid, alternatieve oplossingen en de te maken afwegingen bij beleidskeuzen en gebruiken omgekeerd participatie als bron voor de m.e.r.
5. We nemen een participatieverslag in de besluitvorming over de omgevingsvisie op, deze doet dienst als de motiveringsplicht. Dit verslag voldoet minimaal aan de uitgangspunten zoals geformuleerd onder paragraaf 4.4.
6. We evalueren het participatietraject met de deelnemers en (daarna) met de raad.

Voetnoot
[9] De gemeente Rotterdam is voortdurend in gesprek met haar omgeving om aangehaakt te zijn op hetgeen er de gemeente speelt. Hiervoor worden o.a. de in de wijken aanwezige netwerken gebruikt.

3.2.2 Participatie bij omgevingsprogramma en omgevingsbeleid

Een omgevingsprogramma is uitvoeringsbeleid waarin maatregelen zijn opgenomen om doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving te bereiken. In andere woorden: in een omgevingsprogramma werkt de gemeente het beleid voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving uit. Het college formuleert bijvoorbeeld in omgevingsprogramma's hoe zij de in de omgevingsvisie opgenomen strategische ambities en opgaven wil gaan realiseren, en welke maatregelen hiervoor nodig zijn. Het kan gericht zijn op een thema (klimaatadaptatie), een gebied (binnenstad), een omgevingswaarde (geluid) of een combinatie hiervan. Het doel van participatie voor omgevingsprogramma's is het onderzoeken welke maatregelen mogelijk en/of nodig zijn, wat de voor- en nadelen zijn van verschillende maatregelen vanuit het perspectief van verschillende deelnemers en hoe deze worden gewogen en gekozen. Omgevingsbeleid is al het beleid dat van toepassing is op de fysieke leefomgeving.

Participatie bij omgevingsprogramma: wat verplicht de Omgevingswet?
Wanneer we omgevingsprogramma's opstellen of wijzigen conform de eisen van de Omgevingswet is participatie verplicht: de motiveringsplicht (zie tabel 1). Dit betekent dat bij vaststelling duidelijk is hoe en met wie er geparticipeerd is. Het college is het bevoegd gezag voor de besluitvorming over omgevingsprogramma's.

Er zijn twee wettelijk verplichte programma's:

- √ Verplichte omgevingsprogramma's die volgen uit, vaak Europese, regelgeving. Voor de gemeente Rotterdam is het Actieplan Geluid vooralsnog het enige verplichte programma.
- √ Verplichte omgevingsprogramma's bij overschrijding van omgevingswaarden: als de gemeente een omgevingswaarde heeft vastgesteld en daaraan zelf niet voldoet of dreigt niet te voldoen, geldt een programmaplicht. De gemeente Rotterdam moet dan een programma opstellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de omgevingswaarde.

In het participatiebeleid zoals beschreven in de Motie Nooren is de bedoeling van de participatie bij een omgevingsprogramma dat er niet alleen bij de ontwikkeling en uitvoering van omgevingsprogramma's vroegtijdig geparticipeerd wordt, ook dat gelijkwaardigheid en vertrouwen tijdens de participatie een centrale rol spelen. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van omgevingsprogramma's wordt onderscheid gemaakt tussen de verplichte omgevingsprogramma's en niet-verplichte omgevingsprogramma's (zie kaders). Voor de verplichte omgevingsprogramma's volgt Rotterdam de kaders voor participatie die wettelijk gesteld worden binnen deze programma's.

Rotterdamse niet-verplichte programma's:

De gemeente Rotterdam kan naast de verplichte omgevingsprogramma's op eigen initiatief omgevingsprogramma's inrichten: de niet-verplichte omgevingsprogramma's. In Rotterdam kennen we meerdere soorten mogelijke niet-verplichte programma's, bijvoorbeeld:

- √ Een thematisch programma omvat de beleidsuitwerking op onderwerpniveau. Denk aan duurzaamheid en mobiliteit. Hierin worden de strategische doelstellingen uit de omgevingsvisie zo concreet mogelijk uitgewerkt.
- √ Gebiedsprogramma's hebben als doel integraal aan een gebied te werken. Maatregelen die zijn opgenomen in de diverse thematische programma's worden vertaald in gebiedsprogramma's. Ook sociaal maatschappelijke vraagstukken, zoals jeugd en gezondheid zijn onderdeel van een gebiedsprogramma.

De gemeente kan op termijn ook gaan werken met een Programma met Programmatische Aanpak. Dit is een bijzondere variant van het instrument omgevingsprogramma en is bedoeld voor gebieden waarin de omgevingswaarden onder druk staan, waardoor er moeilijk nieuwe activiteiten kunnen worden ontplooid. De wijze waarop participatie bij de programmatische aanpak wordt vormgegeven zal te zijner tijd worden uitgewerkt.

Rotterdamse keuzes voor participatie bij omgevingsprogramma's

In de gemeente Rotterdam werken we met meerdere soorten niet-verplichte programma's: bijvoorbeeld thematische programma's, gebiedsprogramma's (zie kader) of combinaties hiervan. Voor het vrijwillig omgevingsprogramma wordt nog een keuze gemaakt. Voor de niet-verplichte programma's richten wij participatie in, in de geest van de zes uitgangspunten van de Betrokken Stad (zie hoofdstuk 2). Daarbij is het uitgangspunt dát we participeren en zoeken we naar de meest passende Rotterdamse invulling van de participatie bij een omgevingsprogramma. Mocht besloten worden dat er geen participatie hoeft plaats te vinden, dan wordt de argumentatie daarvoor getoetst in het kader van de motiveringsplicht.

Bredere toepassing, ook voor nieuw beleid voor de fysiek leefomgeving

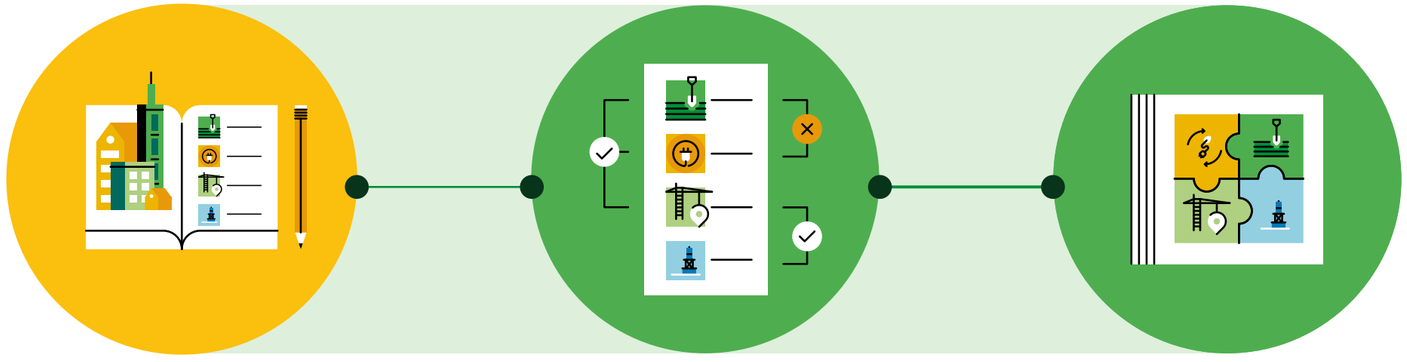
Het maken van nieuw beleid voor de fysiek leefomgeving (=omgevingsbeleid) en het inrichten van programma's ligt in elkaars verlengde. Daarom wil de gemeente hetzelfde stappenplan t.a.v. participatie hanteren, als het gaat om het opstellen en inrichten hiervan. Dit is een belangrijke Rotterdamse keuze.

1. Bij het voornemen tot het ontwikkelen van een nieuw programma of nieuw beleid, benutten we de continue dialoog met de omgeving om de kaders hiervoor te bepalen.
2. We besluiten op basis van het al dan niet verplichte karakter en de aard van het omgevingsprogramma welke type participatie wenselijk is. Daar wordt ook een afweging gemaakt over de inzet van de wijkraad;
3. We maken een participatie-aanpak en betrekken het college[10] hierin vanaf het begin, binnen het proces van het komen tot een omgevingsprogramma of omgevingsbeleid;
4. a. Bij verplichte programma's volgen we voor het benaderen en betrekken van doelgroepen de wettelijke doelstellingen van het omgevingsprogramma;
   b. Bij de niet verplichte programma's bepalen we op basis van het onderwerp van het programma wie we actief benaderen voor participatie. We werken met een voor het thema relevante mix van (semi-) professionele ketenpartners, belangenorganisaties, maatschappelijke instellingen en de bewoners. Hierbij betrekken we bijvoorbeeld het wijknetwerk;
5. We nemen een verslag van de participatie in de besluitvorming over een programma of omgevingsbeleid op. Dit verslag voldoet minimaal aan de uitgangspunten zoals geformuleerd onder paragraaf 4.4.

Voetnoot

[10] Afhankelijk van omvang, aard van het programma kan besloten worden dat de verantwoordelijk wethouder i.p.v. het college de participatie aanpak, uitvoering en evaluatie bestuurlijk richting geeft.

Figuur 3 – Rotterdamse fasering richting definitief omgevingsplan



3.2.3 Participatie bij het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan.

Participatie bij het omgevingsplan: wat verplicht de Omgevingswet?
Voor het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan heeft het bevoegd gezag de verplichting tot kennisgeving en een motivatieplicht (zie tabel 1). Bij bekendmaken van het voornemen om een (deel van het) omgevingsplan te maken en bij het bekendmaken van de vaststelling daarvan, moet duidelijk zijn hoe er geparticipeerd wordt of is. De participatie voor wijziging in het omgevingsplan vindt eerder in het traject plaats: bijvoorbeeld bij opstellen van beleid of in de voorfase van een ontwikkeling. Deze bepalingen dwingen ertoe dat al in een vroeg stadium participatie heeft plaatsgevonden.

Rotterdamse keuzes voor participatie bij het omgevingsplan
Op 1 januari 2030 moet er wettelijk één definitief omgevingsplan voor heel de gemeente Rotterdam zijn vastgesteld. Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, ontstaat er rechtswege een tijdelijk omgevingsplan.

In de transitiefase vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt tot 1 januari 2030 bouwt de gemeente toe naar het definitieve omgevingsplan. De gemeente Rotterdam stelt het definitieve omgevingsplan in de transitiefase beleidsneutraal op. Dat wil zeggen dat we in principe[11] nog geen beleidswijzigingen verankeren bij de opbouw van het definitieve omgevingsplan.

Voetnoot
[11] Bestaande regels op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt in geldende bestemmingsplannen worden gecontinueerd in het definitieve Omgevingsplan. In sommige gevallen moeten wegvallende regels worden hersteld of invulling gegeven worden aan nieuwe wettelijk verplichte regels (bv. inrichting van geurcontouren).

Wijzigingen van het omgevingsplan: van tijdelijk naar definitief

Wijzigingen van het omgevingsplan in de transitiefase

Het definitieve omgevingsplan ontstaat niet in één keer. Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt ontstaat er van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan. Dit bestaat uit de op dat moment geldende bestemmingsplannen. In de jaren tot aan 1 januari 2030 wordt het tijdelijke omgevingsplan "omgebouwd" naar één definitief omgevingsplan. Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt bouwt de gemeente Rotterdam verschillende delen van het omgevingsplan op aan de hand van:

1. Gebiedsgerichte opbouw: om een nieuw kader te maken voor de bestaande omgeving. Het gaat hier om delen van het omgevingsplan op gebiedsniveau;
2. Projectgerichte opbouw: ten behoeve van ontwikkelingen. Het gaat het hier om delen van het omgevingsplan op projectniveau.

Wijzigen van het definitieve omgevingsplan

Als er sprake is van één definitief omgevingsplan (na de transitiefase) dan kan het definitieve omgevingsplan gewijzigd worden. Dat is nodig om:

√ ontwikkelingen mogelijk te maken;
√ beleid te verankeren in het omgevingsplan.

Door de aard van het instrument, en de transitie van het tijdelijke naar het definitieve omgevingsplan, kent participatie bij het omgevingsplan in Rotterdam drie gevallen:

1. Participatie bij gebiedsgerichte opbouw van het definitieve omgevingsplan (tijdens de transitiefase)

De opbouw van het omgevingsplan doorloopt eerst een transitiefase waarin het tijdelijke omgevingsplan wordt omgezet naar een nieuw definitief omgevingsplan. Deze opbouw van het definitieve omgevingsplan gebeurt voor een aanzienlijk deel gebiedsgericht (zie kader). Door de in Rotterdam gekozen beleid neutrale aanpak in de transitiefase, is in beginsel geen sprake van de verankering van nieuwe ontwikkelingen of beleid in het omgevingsplan. In andere woorden: inhoudelijk verandert er in deze transitiefase niet veel aan de beleidskaders ten opzichte van beleidskaders in de tot inwerkingtreding de geldende bestemmingplannen. De gemeente Rotterdam vindt wel het belangrijk inwoners en betrokkenen mee te nemen in de verandering die de komst van het omgevingsplan als nieuw wettelijk instrument met zich meebrengt. Bij de gebiedsgerichte opbouw van het omgevingsplan, kiest de gemeente Rotterdam er daarom voor om in de vooroverlegfase een informatiebijeenkomst te organiseren waarbij inwoners van het gebied en ook de wijkraden zijn uitgenodigd. Deze bijeenkomsten richten zich op het informeren van inwoners en belanghebbenden over de overgang van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan.

2. Participatie bij projectgerichte opbouw van het omgevingsplan en faciliteren van ontwikkelingen (tijdens én na de transitiefase)

Zowel tijdens de transitiefase, als na vaststelling van het definitieve omgevingsplan op uiterlijk 1 januari 2030, blijft de noodzaak bestaan tot het wijzigen van een deel van het omgevingsplan om ontwikkelingen mogelijk te maken (zie kader). In dit geval moet de participatie over die ontwikkeling hebben plaatsgevonden in de fase waarin wordt nagedacht de wenselijkheid en haalbaarheid van de ontwikkeling. Participatie om ontwikkelingen mogelijk te maken vindt dus plaats in de voorfase, en niet tijdens de het proces richting de wijziging van een deel van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld tijdens de voorbereiding van een initiatief.

3. Participatie bij verankeren van beleid in het omgevingsplan (vanaf de transitiefase)

Als er met het omgevingsplan wordt beoogd beleid te verankeren, moet de participatie hebben plaatsgevonden bij het opstellen van het beleid. Ook hier is dus sprake van participatie in de voorfase en niet bij de verankering in het omgevingsplan. Dit is het geval vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Bij een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan bij een beleidswijziging of ontwikkeling doorlopen we de volgende stappen met betrekking tot participatie:

1. Er is een afweging gemaakt over participatie in andere processen die hebben geleid tot de noodzaak tot een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan;
2. Herleiden bij interne organisatie of bij initiatiefnemer van de gemaakte afwegingen en eventuele resultaten van participatie in eerdere processen[12];
3. Voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan organiseren van kennisgeving over de voorgenomen/in andere processen reeds uitgevoerde participatie;
4. We nemen een toelichting van de participatie op in de besluitvorming over wijziging in het omgevingsplan op in het kader van de motiveringsplicht.

Voetnoot

[12] De gemeente is ten alle tijden zelf verantwoordelijk voor de motivering van participatie (evt. al uitgevoerd in de voorfase) bij een voorgestelde wijziging van het omgevingsplan. Ook als zij niet zelf, maar een initiatiefnemer de participatie (in de voorfase) heeft uitgevoerd. Dit vraagt dus overleg en samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemer over de motivering van de participatie bij een voorgestelde wijziging van het omgevingsplan.

3.2.4 Participatie bij een omgevingsvergunning

Voor bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving is een omgevingsvergunning nodig. Denk daarbij aan de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, het kappen van bomen of het wijzigen van het gebruik van een pand naar horeca. In die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen, die door de gemeente wordt getoetst.

De Rotterdamse wijze: participatie voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning

Voor het aanvragen van een omgevingsvergunning geldt een aanvraagvereiste (tabel 1). Dat betekent dat op het moment dat de vergunning wordt aangevraagd, de aanvrager moet aangeven of er geparticipeerd is en wat er met de resultaten is gedaan. Dat betekent dat de participatie bij een omgevingsvergunning al vóór de aanvraag plaats moet vinden.

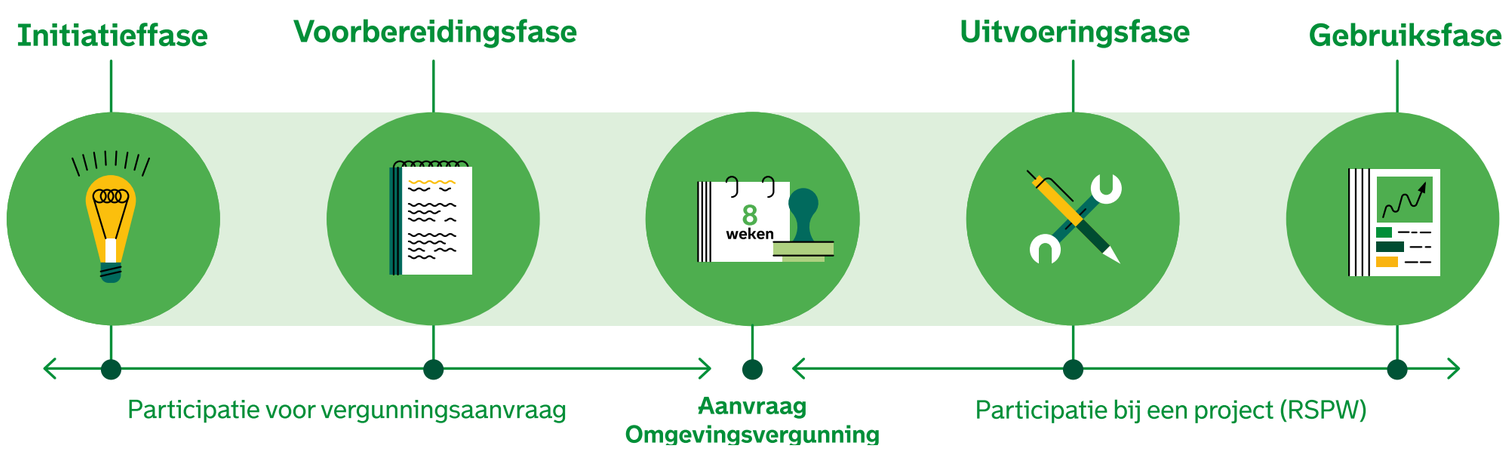
In de gemeente Rotterdam zien wij participatie als een belangrijk middel om een prettige stad te maken voor en samen met Rotterdammers. Voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning stimuleren wij de (toekomstige) aanvrager dan ook actief om goed na te denken over de manier waarop de omgeving betrokken kan worden bij de voorgestelde ontwikkeling.

Toekomstige aanvragers van een omgevingsvergunning worden via een factsheet participatie gestimuleerd en geïnformeerd over de mogelijkheden en middelen die er binnen de gemeente Rotterdam zijn voor passende participatie (zie bijlage 2). Met de GPS bieden wij informatie, een breed scala aan instrumenten en inspiratie voor de inrichting en uitvoering door de initiatiefnemer zelf van Rotterdamse participatie.

De afdeling Bouw- en woningtoezicht kan adviseren, conform de huidige praktijk. Bij complexe initiatieven waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, wordt een ondersteuner aangewezen die een initiatiefnemer kan adviseren ten aanzien van participatie. Wanneer het initiatief een gemeentelijk project wordt, is de RSPW binnen de gemeente Rotterdam leidend voor de uitvoering van participatie in de uitvoerings- en gebruiksfase (indien van toepassing).

Een enkele keer wordt bij een initiatief van eigenaar gewisseld. De uitkomsten van het eventueel eerder voltrokken participatietraject blijven van toepassing evenals de verantwoording in het kader van de motiveringsplicht. De nieuwe eigenaar heeft daarnaast wel de mogelijkheid om een nieuw participatietraject op te starten binnen de kaders van dit beleid.[13]

Figuur 4 – Fasering bij omgevingsvergunning



Voetnoot
[13] Conform de raadsmotie d.d. 23 juni 2022: 'Snoei niet aan participatie'.

Verplichte participatie binnen de gemeente Rotterdam

Zoals hierboven beschreven stimuleert de gemeente Rotterdam dat voorafgaand aan elke aanvraag om een omgevingsvergunning een gedegen afweging wordt gemaakt met betrekking tot participatie. Aanvullend daarop kiest de gemeente Rotterdam ervoor participatie in een aantal gevallen verplicht te stellen. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet aan participatie heeft gedaan, zal het college de aanvraag buiten behandeling stellen, nadat de aanvrager eerst de gelegenheid is gegeven het gebrek te herstellen. Als er sprake is van verplichte participatie, moet de initiatiefnemer bij de aanvraag een participatieverslag indienen (zie hoofdstuk 4). De gemeente mag hierbij geen aanvullende (vorm-)eisen stellen aan de wijze waarop initiatienemers de participatie hebben ingericht. In andere woorden: de initiatiefnemer kan het doel en het proces van participatie zelf bepalen.

Bij iedere aanvraag toetst de gemeente Rotterdam óf er is geparticipeerd, of participatie verplicht is en als participatie verplicht is of aan de minimale eisen voor participatie is voldaan. De minimale eisen waaraan in Rotterdam participatie dient te voldoen staan beschreven in hoofdstuk 4 en dienen te worden vastgelegd in een participatieverslag.

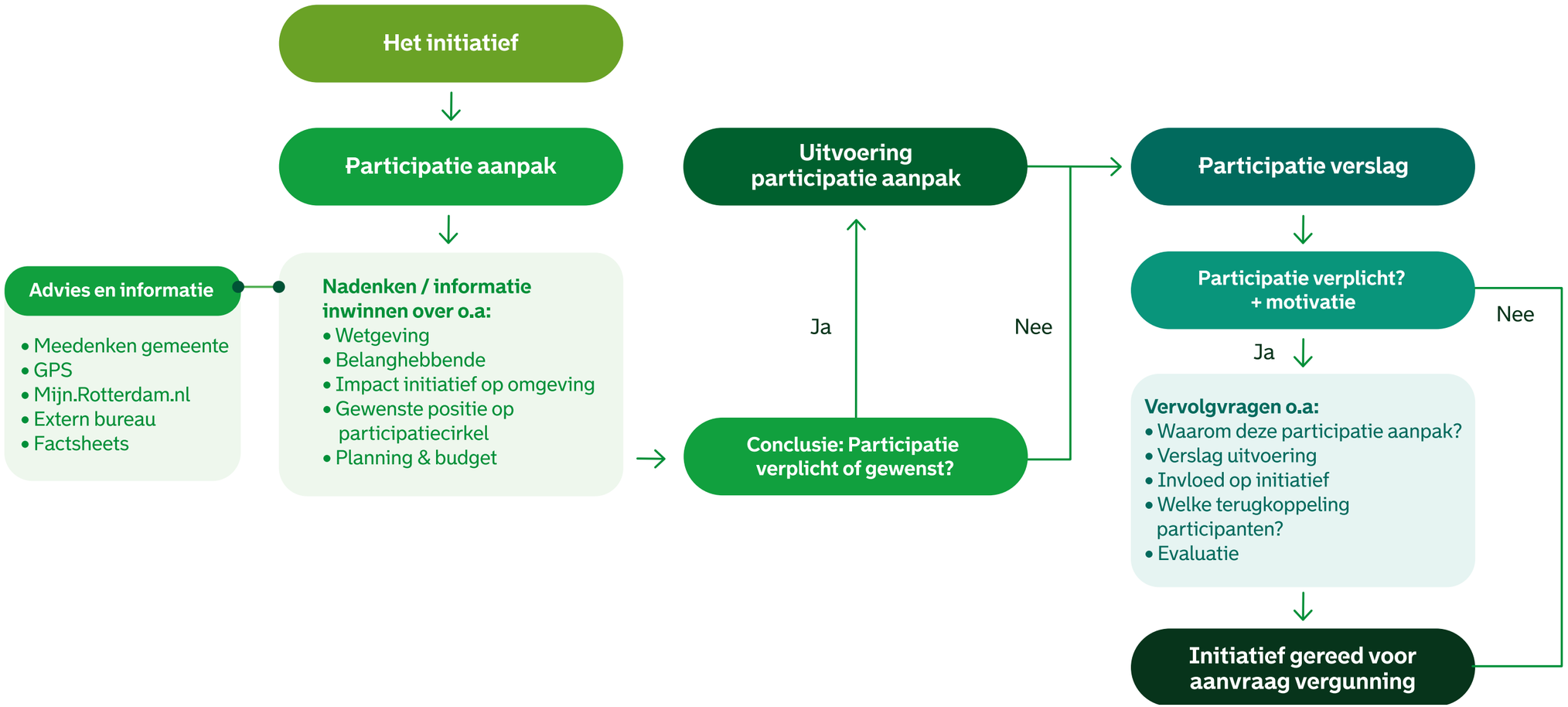
Als een externe initiatiefnemer aan zet is voor de aanvraag van een omgevingsvergunning, kan deze aan de hand van een factsheet voor initiatiefnemers (zie bijlage 2) een afweging maken over de inrichting van participatie. Daarin is omschreven welke mogelijkheden en verplichtingen de initiatiefnemer heeft ten aanzien van participatie voorafgaand aan de aanvraag om een omgevingsvergunning.
Bij de verlening van de vergunning wordt een aantal documenten aan de initiatiefnemer verstrekt. Hierin staan o.a. de rechten en plichten verbonden aan de vergunning. Ook bijgevoegd wordt een instructie ten aanzien van de communicatie en informatieverstrekking richting omgeving gedurende de uitvoering. De gemeente verwacht van iedere initiatiefnemer dat zij de omgeving op de hoogte brengen van de geplande activiteiten en bereikbaar en beschikbaar zijn voor reacties vanuit de omgeving in de fase van uitvoering.

Aanvraagvereiste: wat is verplicht bij alle aanvragen van een omgevingsvergunning? (zie 3.1.1)

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet altijd aangegeven worden óf er is geparticipeerd.

Indien er geparticipeerd is moet in bij de aanvraag worden opgenomen wat er met de resultaten is gedaan. Als het initiatief valt binnen de door de gemeenteraad aangewezen gevallen waarbij participatie verplicht is gesteld, kan geen participatie leiden tot het buiten behandeling stellen van de aanvraag.

Figuur 5 – Stroomschema participatie bij omgevingsvergunning



4. Hoe toetsen we aan de eisen van het participatieproces?

4.1 Participatie-aanpak en participatieverslag

De gemeente verzoekt initiatiefnemers om bij verplichte participatie een participatie-aanpak op te stellen en dit vervolgens uit te voeren. Bij de aanvraag om een vergunning levert de initiatiefnemer vervolgens een participatieverslag aan. In dat document staat beschreven hoe het participatietraject bij het initiatief is verlopen. Tevens wordt gemotiveerd waarom er voor een bepaalde vorm van participatie is gekozen. Daarbij wordt aangegeven welke partijen (omwonenden, bedrijven, instellingen etc.) betrokken zijn bij dit proces. Daar wordt ook een afweging gemaakt over de rol van de wijkraad, volgens de verordening op de wijkraden 2022.

4.2 Het toetsproces

De gemeente controleert bij een vergunningsaanvraag of de participatievraag gemotiveerd is beantwoord. Dit doet zij altijd bij iedere vergunningaanvraag.

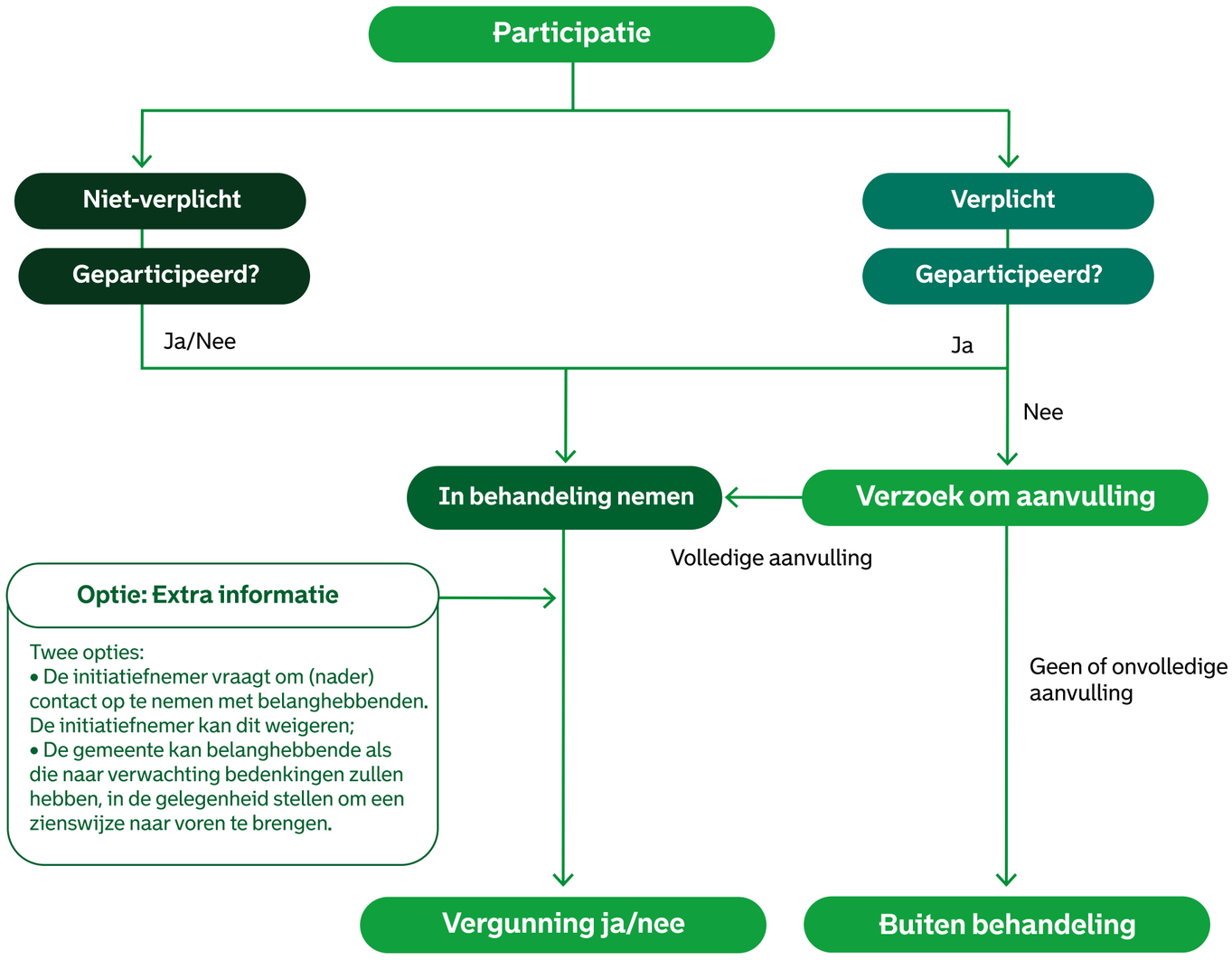
Indien er "nee" is geantwoord op de participatievraag en/of geen participatieverslag is aangeleverd wordt ingeval van verplichte participatie de aanvrager in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen. Doet de aanvrager dat niet binnen de gestelde termijn, dan wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld.

Ingeval van niet-verplichte participatie moet een aanvraag, wat betreft de participatie voorwaarden, altijd in behandeling worden genomen onafhankelijk van het antwoord op de participatievraag en/of aanleveren van het participatieverslag.

Ingeval de gemeente van oordeel is dat er ten aanzien van participatie extra informatie nodig is dan heeft de gemeente een tweetal opties:

- De initiatiefnemer vragen om (nader) contact op te nemen met belanghebbenden. De initiatiefnemer kan dit weigeren;
- De gemeente kan belanghebbenden als die naar verwachting bedenkingen zullen hebben, in de gelegenheid stellen om een zienswijze naar voren te brengen.

Figuur 6 – Stroomschema toetsing Participatiebeleid omgevingsvergunning



Nb. Let op dit is een schematische weergave van het participatiegedeelte. Deze vormt een onderdeel van het gehele vergunningsproces.

4.3 Wanneer is participatie verplicht?

Los van de vraag of participatie wenselijk is, kan participatie verplicht zijn gesteld. De gemeenteraad heeft namelijk de bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen voorafgaand aan een buitenplanse[14] omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet, participatie verplicht is. De actuele lijst met gevallen van activiteiten waarvoor participatie verplicht is bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet is te raadplegen.

Bij grote en complexe plannen en ontwikkelingen is er vrijwel altijd sprake van intensieve samenwerking tussen private partijen en de gemeente, waarin de participatie in nauwe afstemming wordt georganiseerd.

Voetnoot
[14] Zie voor 'binnen- en buitenplans afwijken' de begrippenlijst

4.4 Het Rotterdamse toetsingskader bij verplichte participatie

Bij de verplichte participatie bij een vergunningaanvraag toetst de gemeente Rotterdam op de hieronder genoemde minimale vereisten. Hierin moet gemotiveerd worden waarom er voor een bepaalde vorm van participatie is gekozen. Daarbij wordt aangegeven welke partijen (omwonenden, bedrijven, instellingen etc.) betrokken worden bij dit proces. Daar wordt ook een afweging gemaakt over de rol van de wijkraad, volgens de verordening op de wijkraden 2022. Deze moeten opgenomen worden in het participatieverslag. Bij de verplichte participatie zijn de minimale eisen uitgangspunten om te komen tot goede participatie:

1. Wat is de aanleiding en het doel van dit initiatief?
2. Vormden de deelnemers aan de participatie een goede afspiegeling van alle belanghebbenden van uw plan? Licht toe.
3. Zo ja, met wie en waarover is gesproken en welke afspraken zijn er eventueel gemaakt?
4. Hoe heeft u ervoor gezorgd dat iedereen zijn inbreng kon leveren? Denk aan werkvormen, etc.
5. Wie heeft welke inbreng gehad?
6. Hoe heeft u alle verschillende belangen/inbreng afgewogen?
7. Wat heeft u met de inbreng van de deelnemers gedaan (wat is overgenomen, wat niet?) en waarom?
8. De resultaten van de participatie en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn, moeten worden teruggekoppeld aan de participanten. Leg dit vast.

5. Rolverdeling bij participatie

Onderdeel van heldere verwachtingen bij participatie is een duidelijke rolverdeling. Voor alle betrokkenen moet duidelijk zijn wie waarvoor aan de lat staat, wat ieders bevoegdheid en verplichting is, maar ook waar ruimte kan worden gevonden. In dit deel van deze nota wordt de rolverdeling verder uitgewerkt. Hierbij wordt ingegaan op de rollen die de gemeente kan vervullen, de rol van de initiatiefnemer, de rol van het college en de gemeenteraad en de Wijkraad.

5.1 Rol van de gemeente

De gemeente kan verschillende rollen vervullen in de participatie omtrent de (totstandkoming van de) kerninstrumenten uit de Omgevingswet. In sommige gevallen vervult de gemeente meerdere rollen bij een initiatief. Het is in de communicatie met de omgeving of initiatiefnemers van belang deze rollen duidelijk te scheiden en per fase of onderdeel aan te geven in welke hoedanigheid de gemeente optreedt.

Tabel 2 – Rolverdeling t.a.v. uitvoering participatie bij Omgevingswet

Rol	Rolinvulling en kaders
De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van de omgevingsvisie en een omgevingsplan en maakt omgevingsprogramma's	Hierbij zijn de wettelijk verplichte vereisten en het aanvullend gemeentelijk beleid (onderhavige nota) op de kerninstrumenten leidend
De gemeente is zelf initiatiefnemer voor projecten, bijvoorbeeld in de openbare ruimte	Hierbij worden dezelfde spelregels voor participatie gevolgd die voor initiatieven van derden gelden.
De gemeente is onderdeel van een coalitie die een initiatief uitvoert, waarbij de gemeente het algemeen belang bewaakt	Hierbij worden dezelfde spelregels voor participatie gevolgd die voor initiatieven van derden gelden
De gemeente toetst aanvragen voor omgevingsvergunningen	Gemeente toetst of participatie verplicht was en of de initiatiefnemer in dat geval heeft geparticipeerd
De gemeente kan ondersteunen bij (bewoners)initiatieven (niet verplichte participatie).	Maatwerk, de gemeente kan gevraagd worden te faciliteren en zal daarbij een afweging maken. Wanneer het tot een vergunningsaanvraag komt daar voor de gemeente een tweede rol bij

5.2 Rol van de initiatiefnemer

De initiatiefnemer kan een inwoner, een projectontwikkelaar, instelling, de gemeente zelf of andere partij zijn.

Een aantal zaken is te allen tijde van toepassing op de initiatiefnemer:

- √ Voor het instrument omgevingsvergunning is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de participatie. De gemeente kan in sommige gevallen ondersteunen[15], maar neemt niet over;
- √ De initiatiefnemer is en blijft eigenaar van zijn of haar initiatief;
- √ De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het informeren en betrekken van de (directe) omgeving en voor de verslaglegging hierover;
- √ De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de voortgang van het proces.

De initiatiefnemer mag bij het opstellen van een participatie-aanpak en bij de uitvoering hiervan een aantal zaken van de gemeente verwachten:

- √ De gemeente maakt een integrale afweging;
- √ De gemeente communiceert eenduidig over haar betrokkenheid bij het initiatief en is consequent in haar handelen;
- √ De gemeente geeft op verzoek advies over de participatie.

Voetnoten

[15] Deze ondersteuning is altijd maatwerk. Zie paragraaf 3.2.4 voor een toelichting.

5.3 Rol van het college en de gemeenteraad

Met de omgevingsvisie stellen het college en gemeenteraad hun doelen voor de fysieke leefomgeving vast.

In omgevingsplan leggen zij regels vast over de fysieke leefomgeving met juridische werking.

- √ Voor activiteiten die binnen het omgevingsplan vallen en waar een vergunning voor nodig is, geldt de participatie aanvraagvereiste. Hierin heeft de gemeente beschreven wat een goed participatieproces kan zijn. Het college van B&W stimuleert initiatiefnemers om hier rekening mee te houden, maar kan initiatieven niet afwijzen op grond van participatie(-criteria).
- √ Daarnaast zijn er activiteiten die buitenplans zijn, dat wil zeggen dat ze in strijd zijn met het omgevingsplan. Als een dergelijk initiatief bij de gemeente wordt ingediend, dan kan het college van B&W beoordelen of er alsnog medewerking aan kan worden verleend. De gemeenteraad heeft, op grond van artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet, vooraf buitenplanse activiteiten aangewezen waarvoor participatie van en overleg met derden over de vergunningaanvraag verplicht is (zie hierboven). Voor een initiatiefnemer geldt in dat geval een participatieverplichting vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.
- √ In gevallen waarbij de gemeente zelf aan zet is voor de aanvraag van een omgevingsvergunning kan het college zo nodig nog aanvullende participatiekaders formuleren.

5.4 Rol van de wijkraden

Er zijn in Rotterdam 39 wijkraden met gekozen vertegenwoordigers. Zij bouwen een wijknetwerk op en jagen de participatie in de wijk aan. De gemeente stelt met deze wijkraden een wijkakkoord op en werkt en jaarlijks een wijkplan uit. Rotterdam heeft de ambitie uitgesproken dat er bij elke visie, programma, plan of initiatief een gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie. Daar hoort ook een afweging m.b.t. de inzet van de wijkraad bij, in lijn met de verordening op de wijkraden 2022. Hoe de inzet wordt vormgegeven is maatwerk. Om te voorkomen dat de wijk overvraagd wordt met participatietrajecten kan de wijkraad bovendien in hun jaarplan opnemen een rol te pakken in de coördinatie van participatie.

Bijlage 1: Begrippenlijst

In deze nota wordt een aantal begrippen gehanteerd. Hieronder volgt een korte toelichting:

Aanvraagvereiste

Eén van de drie wettelijke verantwoordingsverplichtingen binnen de Omgevingswet ten aanzien van participatie. De initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging. De aanvraagvereiste geldt uitsluitend bij de aanvraag van een omgevingsvergunning.

Bevoegd gezag

Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor vergunningverlening, toezicht, handhaving, meldingen en het toestaan van afwijken van algemene regels. Dat kan een rijksorganisatie, een provincie, een waterschap, een gemeente of een vervoersregio zijn.

Binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Het nieuwe omgevingsplan (wat in de plaats komt van het bestemmingsplan) geeft aan welke activiteiten zijn toegestaan op een locatie en een welke regels daarbij horen. Naast deze regels is in het omgevingsplan opgenomen in welke gevallen er mag worden afgeweken. We spreken dan van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is sprake wanneer de plannen niet passen binnen de kaders van het omgevingsplan.

Initiatiefnemer

Individu of partij die voornemens is om activiteiten uit te voeren in de fysieke leefomgeving en daar mogelijk een omgevingsvergunning voor nodig heeft. Ook de gemeente zelf kan initiatiefnemer zijn.

Kerninstrumenten van de Omgevingswet

De omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

Kennisgeving

Eén van de drie wettelijke verantwoordingsverplichtingen binnen de Omgevingswet ten aanzien van participatie. Het bevoegd gezag publiceert een kennisgeving waarin zij beschrijft wie worden betrokken, waarover en wanneer, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt. De publicatie van de kennisgeving dient als formele start van het participatietraject.

De motie Nooren

In deze motie wordt de regering verzocht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling op te nemen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het Participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Dit Participatiebeleid moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Motiveringsplicht

Eén van de drie wettelijke verantwoordingsverplichtingen binnen de Omgevingswet ten aanzien van participatie. Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. De motiveringsplicht geldt voor opstellen of wijzigen van omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan.

Omgevingsbeleid

Omgevingsbeleid is bestuurlijk vastgesteld beleid dat gaat over de fysieke leefomgeving. Hierin zijn doelstellingen opgenomen, evenals maatregelen en middelen om deze doelstellingen te bereiken.

Participatie

Participatie onder de Omgevingswet houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over visies, plannen, programma's en projecten in de fysieke leefomgeving worden betrokken, of dat deze partijen zelf initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving. Participatie is dus meer dan formele momenten, waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zienswijzen kunnen indienen.
Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat.

Participatie aanpak

Een participatie aanpak wordt gemaakt voordat de voorgenomen participatie heeft plaatsgevonden. Het is een document waarin de voorgenomen aanpak is opgenomen voor de inrichting van de participatie bij een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Document bevat tevens een toelichting waarom voor deze aanpak is gekozen. De participatie aanpak kan worden gepubliceerd als onderdeel van de kennisgeving.

Participatie verslag

Het participatieverslag wordt gemaakt nadat de participatie heeft plaatsgevonden. Het is een document waarin wordt toegelicht hoe de participatie bij een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is uitgevoerd. Het participatieverslag kan worden gepubliceerd als onderdeel van de motiveringsplicht.

RSPW

Rotterdamse Standaard voor Projectmatig werken. De RSPW is de professionele lat binnen de gemeente Rotterdam voor projectmatig werken en omvat naast de visie ook de (uitgewerkte) basisprincipes (afsprakenkader), het handboek RSPW, standaarddocumenten en formats.

Vooroverleg(fase)

Tijdens het vooroverleg gaan (toekomstige) initiatiefnemers in gesprek met de gemeente over de haalbaarheid van het (toekomstige) initiatief. Ook kan de gemeente zelf het vooroverleg opstarten door partijen aan de voorkant bij een bepaalde ontwikkeling te betrekken.

Gemeente
Rotterdam