Gemeente Rotterdam

Stadsontwikkeling
Bouwen, Wonen en Klimaat
Wethouder drs. C.M. Zeegers MA

Van: a.j.s.vanbeurden@rotterdam.nl
Telefoon: 0613901284

Uw kenmerk:
Ons kenmerk: M2208-9242 - 23bo003255
Bijlagen: 5

Onderwerp: Participatiebeleid Omgevingswet

Datum: B&W 22 november 2022

Aan de gemeenteraad

Gevraagd besluit:
Samenvattend stellen wij u voor:
Het participatiebeleid Omgevingswet vast te stellen.

Waarom dit voorstel?/Waarom nu voorgelegd?
Op 1 juli 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Naar aanleiding hiervan wordt er een participatiebeleid voor de kerninstrumenten van de Omgevingswet opgesteld. Deze moet door de Raad worden vastgesteld. Het concept participatiebeleid Omgevingswet Rotterdam treft u in bijlage 1 aan.

Het participatiebeleid raakt meerdere clusters (SO, MO, DV, SB) die goed betrokken en op de hoogte zijn gesteld van dit beleid. Dit beleid is in samenspraak met deze clusters tot stand gekomen. Hiervoor zijn individuele gesprekken gevoerd, integratiesessies gehouden en is het beleid op directieniveau besproken. Hieruit is naar voren gekomen dat dit voorstel op brede steun kan rekenen.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:
- Motie Versnellen dankzij de omgevingswet (21bb9696)
- Motie Snoei niet aan participatie (22bb004571)

Toelichting:
Wat is het?
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.

Waarom?
De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie als een vanzelfsprekende werkwijze, met als doel belangen, meningen en ideeën tijdig op tafel te krijgen. Rotterdam staat voor grote opgaven waarbij ook veel gaat veranderen in de leefomgeving van Rotterdammers. Rotterdam wil dat Rotterdammers zich betrokken voelen en kunnen meedenken en meebeslissen over hun leefomgeving. In Rotterdam is al veel ervaring met het samenwerken en participeren met Rotterdammers aan de stad. De ervaring leert dat samenwerken en goed participeren leidt tot betere uitwerking en goede realisatie van de plannen. Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan het draagvlak voor de besluitvorming, de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen en de uitvoering daarvan. Participatie is dus niet alleen vanzelfsprekend, maar ook noodzakelijk. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de gemeente verplicht om participatiebeleid op te stellen dat specifiek gericht is op de wettelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet. De Omgevingswet verwacht van bewoners een sterke betrokkenheid bij de fysieke leefomgeving. Het oppakken van initiatieven en het zoeken naar draagvlak daarvoor bij belanghebbenden ligt bij de bewoner/initiatiefnemer zelf. Dat past bij de algemene maatschappelijke trend naar meer zelfstandigheid van bewoners en een terugtredende overheid.

De belangrijkste veranderingen in een notendop zijn:
- Voor de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan schrijft de gemeente zichzelf een werkwijze voor. De vrijblijvendheid is eraf.
- Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning ligt de participatie bij de initiatiefnemer en wordt door de gemeente gestimuleerd. In een aantal gevallen is de initiatiefnemer verplicht om een participatietraject te starten.
- Conform Omgevingswet stelt de gemeente Rotterdam participatie verplicht voor een bepaalde categorie vergunningaanvragen. Dit voorstel “verplichte participatie Omgevingswet” wordt separaat aan u voorgelegd (M2210-202).

Zoals uit bovengenoemde punten blijkt: in de Omgevingswet is bepaald dat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarvoor participatie verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend. De wijze van participeren is vormgegeven in het participatiebeleid en de factsheets. De participatie bij de overige vergunningaanvragen is niet verplicht maar wordt gestimuleerd.

Betrokken Stad
Dit participatiebeleid sluit aan op het uitvoeringsprogramma Betrokken stad. In 2022 is 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 als Rotterdams bestuursorgaan ook meegenomen in dit participatiebeleid. Voor wat betreft de werkwijze verwijst dit beleid naar Grote Participatie Strategie. Daarnaast zijn er drie factsheets ontwikkeld waarin is opgenomen wat concreet verwacht wordt bij participatie en welke stappen je moet zetten. Een factsheet voor de ambtenaren en één voor de professionele partijen (projectontwikkelaars etc.) die vaak ook verplicht zijn om te participeren vanwege de omvang van de gebiedsontwikkeling.

Tot slot een factsheet voor initiatiefnemers die weliswaar niet verplicht zijn te participeren, maar toch een concrete praktische instructie krijgen aangereikt.

Maatwerk
Dit Rotterdamse participatiebeleid schrijft voor wanneer er participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe de participatie vorm moet krijgen. Het is belangrijk dat bij elk van de instrumenten wordt nagedacht over de participatie en hoe dit vorm wordt gegeven. Dit is altijd maatwerk. In geval van een vergunningaanvraag kan dit eenvoudig doordat een initiatiefnemer aanbelt bij zijn buren en in andere gevallen moet de participatie veel breder worden opgepakt. In geval van bijvoorbeeld beleidsproducten met impact op de stad, moet worden bepaald of er participatie nodig is en zo ja, hoe en met wie dit vorm wordt gegeven. Belangrijk is dat dit expliciet wordt gemaakt en wordt vastgelegd. Afhankelijk van wat het is, soms de door de ambtelijk opdrachtgever of verantwoordelijk manager, maar zoals bij beleidsproducten, door de verantwoordelijk bestuurder.
Transparant en navolgbaar.
Participatie heeft dus een plek in de totstandkoming van bestuurlijke documenten zoals bij beleidsdocumenten. Dit heeft consequenties voor de doorlooptijd. Daarnaast kan niet alles maximaal, simpelweg omdat daar niet altijd genoeg inzet of middelen voor handen zijn. Kortom, dit dient een evenwichtig gesprek te zijn tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurder.

Wat betekent dit beleid voor de Rotterdammer?

- Duidelijkheid wanneer er geparticipeerd moet worden. Zo wordt er bij buitenplanse ingrepen in de fysieke leefomgeving geparticipeerd conform de gevallen zoals beschreven in het voorstel 'verplichte participatie omgevingswet'. Iedere Rotterdammer die dat wil kan daarover participeren.
- Elke initiatiefnemer (dus ook de Rotterdammer) is zelf verantwoordelijk voor de participatieaanpak als zij/hij een omgevingsvergunning aanvraagt. Zij zal bijvoorbeeld tijdig haar buren moeten informeren.

De gemeente Rotterdam staat initiatiefnemers o.a. bij met informatie. Bijvoorbeeld factsheets waarin duidelijk staat wat er verwacht wordt van de initiatiefnemer. Daarnaast is er 'De Grote Participatie Samenvatting' een handzame tool waarin de belangrijkste uitgangspunten in duidelijke taal staat omschreven.

Participatie is niet gelijk aan:

- Draagvlak. Belangen en uitgangsposities kunnen ook na een kwalitatief goed participatietraject nog altijd uit elkaar lopen.
- Langdurige kostbare trajecten. 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.
- Vervanging van formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar).

Evaluatie
Deze participatienota Omgevingswet richt zich specifiek op de kerninstrumenten van de Omgevingswet en bestrijkt daarmee de fysieke leefomgeving. Dit beleidskader is geen blauwdruk. Het is een dynamisch document dat samen met inwoners, ondernemers,

medewerkers en het bestuur (college en raad) continue ontwikkeld zal gaan worden door verdere invulling en aanscherping. We kunnen ons voorstellen dat dit participatiebeleid over twee jaar wordt geëvalueerd en mogelijk bijgesteld.

Start werkzaamheden bouw. Informeren omwonenden.
Het beleid dat aan u voorligt regelt de participatie bij de vier kerninstrumenten van de Omgevingswet. Ook al is er goed geparticipeerd voorafgaand aan de vergunning-verlening, 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.
Tijdig informeren wil zeggen dat de omgeving niet voor een verrassing komt te staan. Wanneer iets tijdig is hangt af van de duur en impact van de werkzaamheden. Als een bouwkraan de straat een week lang gaat blokkeren dient dat lang van tevoren bij de omgeving bekend te zijn. Ligt de stoep voor enkele uren open dan kan dat op korte termijn. Deel de planning, om verrassingen te voorkomen, met de omgeving. Betrek daarnaast de betreffende wijkmanager/wijknetwerkers bij de planning. Deze weten wat er wanneer in de buurt gaat gebeuren en de mogelijke impact van de werkzaamheden.

Juiste informatie
De omgeving bestaat uit omwonenden, ondernemers, verkeersdeelnemers en andere belanghebbenden. De omgeving moet minstens het volgende weten over de werkzaamheden:
• wanneer, waar en voor hoe lang deze plaatsvinden;
• welke mogelijke hinder (geluid/stank/omleidingen) er komt;
• wat de omgeving kan doen om er minder overlast van te hebben (bijvoorbeeld een alternatieve route);
• binnen één dag op de hoogte worden gebracht - als er echt iets mis mocht gaan - hoe hierop en door wie wordt gehandeld;
• een naam en telefoonnummer voor eventuele klachten en/of vragen.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:
geen

Op basis van bovenstaande stellen wij u voor om de moties (21bb9696) 'Versnellen dankzij de Omgevingswet' en (22bb4571) 'Snoei niet aan participatie' af te doen.

Versnellen dankzij de Omgevingswet
Op 8 juli 2021 is de motie (21bb9696) 'Versnellen dankzij de Omgevingswet' aangenomen. De motie draagt het college op te onderzoeken hoe de Omgevingswet en de lokale invulling daarvan een bijdrage kan leveren aan het versnellen van doorlooptijden van een vergunningsaanvraag, waarbij rekening wordt gehouden met een participatietraject dat bijdraagt aan zowel versnelling, kwaliteit en draagvlak voor de plannen.

Het participatiebeleid Omgevingswet levert een bijdrage aan de drie elementen zoals genoemd in de motie, te weten: versnelling, kwaliteit en draagvlak. Ik zou daarom de afdoening van deze motie graag willen meenemen met de behandeling van het participatiebeleid in uw raad.

Er is onderzocht hoe de Omgevingswet en de lokale invulling daarvan kan bijdragen aan het versnellen van de doorlooptijden. De uitkomsten zijn opgenomen in het Participatiebeleid Omgevingswet. Participatie wordt met dit beleid gestimuleerd. Dat betekent dat bij iedere aanvraag een bewuste keuze is gemaakt of er aan participatie wordt gedaan. In sommige gevallen is het verplicht.
Door dit beleid is er meer aandacht voor een zorgvuldige voorbereiding van plannen. Hierdoor zijn de aanvragen die worden gedaan voor een omgevingsvergunning beter voorbereid, is er minder onderzoek achteraf nodig en kan de besluitvorming sneller verlopen.
Het participatietraject is tevens gericht op kwaliteit en draagvlak. De ervaring leert dat samenwerken en goed participeren leidt tot betere uitwerking en goede realisatie van de plannen. Door uit te gaan van participatie in de voorbereiding van een plan kan tevens draagvlak ontstaan die er misschien niet is zonder participatie. De kans dat er met de wensen en (constructieve) ideeën van de omwonenden rekening wordt gehouden is aanzienlijk groter dan zonder vorm van participatie.
Ook is er onder de Omgevingswet, voordat je een aanvraag indient, ook ruimte om overleg te voeren over plannen met de gemeente. Dit heet omgevingsoverleg. Tijdens dit vooroverleg kunnen de verwachtingen van de indiener van het plan helder worden gemaakt. Dit is niet nieuw, maar voortzetting van het bestaande vooroverleg zoals we dat nu kennen.

Snoei niet aan participatie
Op 23 juni 2022 is de motie (22bb4571) 'Snoei niet aan participatie' aangenomen. De motie verzoekt het college te zorgen dat in het participatiebeleid omgevingswet wordt uitgesproken dat initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor de participatie zodat bij het overnemen van initiatieven de uitkomsten van de participatie ook worden overgenomen, tenzij de participatie opnieuw wordt gestart.

In het participatiebeleid Omgevingswet wordt uitgesproken dat initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor de participatie zodat bij het overnemen van initiatieven de uitkomsten van de participatie ook worden overgenomen tenzij de participatie opnieuw wordt gestart. Dit is opgenomen middels de volgende zinnen.

"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."
Zie paragraaf 3.2.4 (blz. 19) van het participatiebeleid Omgevingswet.

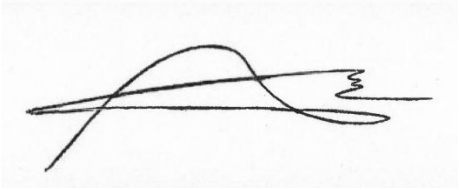
Het bijbehorende ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,



A. Aboutaleb

Bijlage(n):
- Bijlage 1: Nota Participatiebeleid bij de kerninstrumenten van de Ow – Rotterdam
- Bijlage 2: De Grote Participatie Samenvatting – mei2022
- Bijlage 3: Factsheet Omgevingswet Participatiebeleid-Grote-Initiatieven
- Bijlage 4: Factsheet Omgevingswet Participatiebeleid-Kleine-Initiatieven
- Bijlage 5: Factsheet Omgevingswet Participatiebeleid-Gemeentelijke-Initiatieven
- Bijlage 7: Factsheet Start Werkzaamheden – Informeren omgeving

Ontwerpbesluit

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 22 november 2022

gelet op de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en gelet op de motie Nooren van de Eerste Kamer d.d. 28-1-2020

besluit:
tot het vaststellen van de Nota Participatiebeleid t.a.v. de kerninstrumenten van de Omgevingswet – Rotterdam, gebaseerd op de volgende uitgangspunten, zoals omschreven in paragraaf 2.1 t/m 2.6:
- Participatie is maatwerk
- Betrokken bij de eigen leefomgeving
- Heldere verwachtingen en goede terugkoppeling
- Uitgaan van het initiatief
- Beter en inclusiever
- Participatie is een vak.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

De griffier, De voorzitter,