

Overdracht College-Raad

Datum 20 juli 2017

onderwerp	Communicatieprocessen rondom ruimtelijke initiatieven
portefeuillehouder	Ed Anker
informant	Bijlsma, Paula (2176)
medeopstellers	
afdeling	Ruimte & Economie
bijlagen	Voorstel: Informatienota Communicatieprocessen rondom ruimtelijke initiatieven Bijlage: 2016-11-21 M10-1 Zorgvuldige uitvoering van communicatieprocessen richting Zwolse burgers bij particuliere initiatieven Bijlage: 2017-05-08 ruimtelijke plannen bespreken met de burens

Voorgesteld besluit raad

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De verbeterbesluiten die het college genomen heeft naar aanleiding van de ingediende moties en de Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven.

Informatienota voor de raad

Datum 19 juli 2017

N Onderwerp	Communicatieprocessen rondom ruimtelijke initiatieven
Versienummer	V4.1

Portefeuillehouder Ed Anker

Informant P. Bijlsma, I. Heerspink
Afdeling Ruimte & Economie / OW
Telefoon 038 498 2176 / 2385
Email P.Bijlsma@zwolle.nl / J.heerspink@zwolle.nl
Bijlagen 1 Motie zorgvuldige uitvoering van communicatieprocessen richting Zwolse burgers bij particuliere initiatieven (21 november 2016)
2 Motie ruimtelijke plannen bespreken met de burens" (8 mei 2017).

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De verbeterbesluiten die het college genomen heeft naar aanleiding van de ingediende moties en de Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven.

[Toelichting op het voorstel](#)

1. Inleiding

De maatschappij verandert in een snel tempo. In de netwerksamenwerking verandert de verhouding tussen overheid en burgers. Deze samenleving vraagt en neemt meer eigen verantwoordelijkheid in oplossing van problemen. Op het vlak van communicatie is in de afgelopen jaren een verschuiving te zien van de formele inspraak naar vroegtijdige participatie. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig samenwerken vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen.

Uit twee door de raad ingediende moties blijkt dat de communicatie met de omgeving van een ruimtelijke initiatief niet altijd voldoende wordt ervaren. Het betreft de motie "Zorgvuldige uitvoering van communicatieprocessen richting Zwolse burgers bij particuliere initiatieven" (21 november 2016) en de motie "Ruimtelijke plannen bespreken met de burens" (8 mei 2017). Bij beide moties komt naar voren dat actieve communicatie over ruimtelijke initiatieven met belanghebbenden goed geregeld moet zijn. Met name de impact van het initiatief voor belanghebbenden moet leiden tot een actief, tijdig en volledig informeren, waardoor de mogelijkheid tot overleg ontstaat. Aan het college is gevraagd richting te geven aan de juiste vormen van communicatie.

Datum 19 juli 2017

2. Kernboodschap

De veranderende samenleving vraagt niet om “minder” overheid, maar een “andere” overheid. Dat heeft onmiskenbaar effect op hoe we ons als lokale overheid organiseren en acteren. Ook ten aanzien van de communicatie rondom ruimtelijke ontwikkelingen verandert de rol van de overheid. Zorgvuldige communicatie met belanghebbenden bij initiatieven, projecten en beleidsvorming vereisen een omgevingsgerichte en communicatief ingestelde organisatie. Dit zijn voorwaarden voor succesvolle burger- en/of overheidsparticipatie. Van buiten naar binnen werken, de stad centraal stellen. Het communicatiever maken van de organisatie is, en blijft door de steeds veranderende eisen die de netwerksamenleving stelt, een belangrijke ontwikkelopgave voor veel geledingen binnen overheidsorganisaties.

In het kader van onder andere deze ontwikkelopgave is het afgelopen jaar het interne proces rondom behandeling van ruimtelijke initiatieven geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven, waarbij omgevingsbewustzijn een belangrijk aspect is. Daarnaast is in het kader van de genoemde moties de communicatie bij een aantal procedures en initiatieven geëvalueerd. Waarbij één ding heel helder is geworden; elk initiatief is maatwerk.

In deze nota wordt u geïnformeerd over de besluiten die het college van burgemeester en wethouders hebben genomen ter afdoening van de moties. Ook wordt een korte toelichting gegeven op de Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven.

3. Communicatie en participatie tot nu toe

In de afgelopen jaren is een verschuiving te zien van de formele inspraak naar vroegtijdige participatie “beginspraak” bij ruimtelijke ontwikkelingen. Eind 2007 heeft de raad afgesproken beginspraak toe te passen bij beleids- en planvorming en de grotere locatie en gebiedsontwikkelingen. Naar aanleiding daarvan is in 2011 ook de inspraakverordening aangepast. De verplichting om een inspraakronde te organiseren over het voorontwerp bestemmingsplan is geschrapt omdat in de beginspraak ruimte is om samen met betrokken omwonenden oplossingen te zoeken voor eventuele gesignaleerde knelpunten. Een van de afspraken is dat de initiatiefnemer in principe verantwoordelijk is voor de communicatie met omwonenden.

De cijfers

Als we naar de cijfers kijken, zien we dat het aantal bezwarenprocedures bij omgevingsvergunningen de afgelopen jaren een dalende trend vertoont. Hoewel aantallen bezwaarschriften niet alles zeggen over de communicatie over een plan, geven de cijfers wel enige context. In 2016 zijn circa 700 omgevingsvergunningen verleend. Tegen 4% van deze vergunningen is bezwaar gemaakt, namelijk 26 keer. Hierbij een overzicht van het aantal bezwaarprocedures in de periode 2012 - 2016.

2016: 26 bezwaarprocedures

2015: 38 bezwaarprocedures

2014: 31 bezwaarprocedures

2013: 50 bezwaarprocedures

2012: 61 bezwaarprocedures

Aannemelijk is dat bij de beperkte aantallen bezwaarschriften een rol speelt dat wij als één van de weinige gemeenten in Nederland, voorafgaand aan het besluit op een aanvraag de mogelijkheid

Datum 19 juli 2017

bieden om een zienswijze in te dienen tegen een aanvraag. De wet kent deze zienswijzenprocedure niet. Als er tegen een aanvraag een zienswijze wordt ingediend, wordt bekeken welke aanpak het beste kan worden gekozen. Soms vindt er een overleg plaats met de indiener van de zienswijze en de aanvrager, soms vindt er telefonisch overleg plaats en in andere situaties wordt er alleen schriftelijk gecommuniceerd. Er wordt in overleg met de aanvrager bekeken wat de mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan de zienswijzen, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassing van het bouwplan. Dit overleg vindt plaats voordat de omgevingsvergunning wordt verleend. Er wordt vaak gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

De evaluatie van de communicatie

De laatste jaren worden naast de uitbreidingslocaties ook steeds meer grote en kleine inbreidingslocaties ontwikkeld. In de praktijk blijkt dat vooral bij inbreidingslocaties zorgvuldig aandacht besteed moet worden aan omgevingsparticipatie. In een bebouwde omgeving is de opgave om te komen tot een acceptabel bouwplan of wijzigingen van het gebruik van bestaande bebouwing voor alle betrokkenen complexer. Er spelen meer belangen en meerdere partijen zijn er bij betrokken.

We hebben de communicatie rondom een aantal initiatieven geëvalueerd. Er is bekeken op welke punten dit niet goed is verlopen. Een aantal conclusies die we daar uit kunnen trekken:

- Omwonenden geven aan dat ze niet wisten dat er een aanvraag of initiatief was ingediend. Niet iedereen is zich bewust van de wijze van publiceren van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Als de initiatiefnemer de buurt dan niet actief informeert, heeft de buurt geen mogelijkheid om met de initiatiefnemer in gesprek te gaan.
- Belanghebbenden (inwoners en andere betrokkenen) voelen zich niet altijd gehoord tijdens de informatie- en overleg rondes. Initiatiefnemers leggen uit, lichten toe, maar luisteren in het algemeen slecht naar de vraag- en zorgpunten van belanghebbenden en houden geen of onvoldoende rekening met omgeving. Een initiatiefnemer die slechts de omgeving probeert te overtuigen van de meerwaarde van zijn plannen en niet open staat voor de bezwaren uit de omgeving, snijdt zichzelf in de vingers. Sommige bezwaren zijn goed op te lossen of zelfs om te zetten in een win-winoplossing. Door het met elkaar er over te hebben en e.e.a. transparant te maken wordt duidelijk wat de afwegingen zijn van de betrokken partijen om tot hun standpunt te komen.
- Er wordt tijdens een informatieavond te weinig informatie gegeven. De ontwikkelaar licht bijvoorbeeld tijdens de ontwerpfase alleen de uitgangspunten toe. Informatie over de woningaantallen, doelgroepen etc. zijn dan nog niet bekend. Het ontbreekt dan in de volgende fase aan communicatie rondom de nadere invulling.
- Informatieavonden worden soms in een vakantieperiode gehouden
- Er is een grote diversiteit aan initiatiefnemers. Er zijn goede voorbeelden van communicatieve initiatiefnemers, die zich bewust zijn van het belang van goede communicatie. Deze initiatiefnemers voeren, naast de informatieavonden, keukentafelgesprekken met individuele omwonenden. Tegelijkertijd treffen we ook initiatiefnemers die onwillig staan ten opzichte van communicatie met belanghebbenden.
- Er bestaat bij omwonenden soms onduidelijkheid over de rol van de gemeente bij een informatieavond. Als de gemeente en initiatiefnemer samen achter de microfoon staan, is het voor de aanwezigen vaak niet helder hoe de gemeente er in staat. Heeft de gemeente al een standpunt ingenomen? Zijn er door de gemeente randvoorwaarden meegegeven, zo ja welke?

Datum 19 juli 2017

- Hetzelfde geldt voor het besluitvormingsproces bij de gemeente. Er is soms onduidelijkheid over wat er allemaal al besproken en besloten is (transparantie), en hoe de gemeente vervolgens omgaat met de reacties van de omwonenden.

4. Verbeterpunten naar aanleiding van de evaluatie.

In deze paragraaf wordt aangegeven welke verbeterbesluiten het college heeft genomen over de communicatie rondom ruimtelijke initiatieven.

Verbeterpunt 1. Bevorderen omgevings sensitiviteit

Bij een officiële aanvraag van een omgevingsvergunning wijzen wij de aanvrager er op dat de omgeving geïnformeerd moet worden. Ook als het een bouw aanvraag betreft die gewoon in het bestemmingsplan past. Initiatiefnemers doen dit niet in alle gevallen. Bij een aanvraag die impact heeft op de buurt kan de gemeente meer dan nu het geval is in overleg met de aanvrager afspraken maken over hoe de buurt wordt geïnformeerd en/of betrokken. Op deze manier wordt de omgeving de mogelijkheid geboden om in ieder geval te kunnen reageren vóóordat de verstrekte omgevingsvergunning een feit is. Het gebeurt echter nog steeds dat een initiatiefnemer ook na een verzoek van de gemeente niet bereid is de omgeving te informeren met als motivatie dat het bouwplan gewoon in het bestemmingsplan past. De gemeente zal vaker op zo'n moment zelf de omwonenden gaan informeren, bijvoorbeeld door een briefje huis-aan-huis in de buurt te bezorgen. Belangrijk hierbij is de omgevings sensitiviteit van de behandelaar van de aanvraag. Hij of zij moet de gevoeligheid van een aanvraag goed kunnen inschatten en het initiatief nemen om het gesprek met de initiatiefnemer aan te gaan over de communicatie en de betrokkenheid van de buurt.

Verbeterpunt 2. Communicatieplan samen met de initiatiefnemer

Sommige initiatiefnemers zijn prima in staat om goed met de buurt te communiceren en ook echt naar de omgeving te luisteren. Andere initiatiefnemers kunnen daar nog beter bij geholpen worden. In de huidige situatie worden initiatiefnemers van de grotere aanvragen waar een bestemmingsplanwijziging (of kruimelprocedure) voor nodig is, gestimuleerd om uitgebreid met de omgeving te communiceren. De gemeente speelt hierbij een faciliterende rol. Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken met de initiatiefnemer over de communicatie. De gemeente hoeft de communicatie niet volledig over te nemen. Maar we zijn als overheid wel verantwoordelijk voor een goed democratisch proces wat vooraf gaat aan besluitvorming. Daar moeten we ons goed bewust van zijn. We moeten scherper sturen en de initiatiefnemer vragen om (eventueel gezamenlijk) een communicatieplan te maken. Hierover kunnen afspraken gemaakt worden bij de intentie- of anterieure overeenkomst. In het communicatieplan wordt duidelijk wat het doel van de communicatie is, wat en op welke wijze er wordt gecommuniceerd, met wie (welke belanghebbenden). En wat er met de uitkomst van de communicatie gebeurt. Als er een informatieavond gehouden wordt, gaat het dan alleen om aanhoren of mag er meegedacht worden over de plannen, is er nog ruimte voor inbreng waardoor het initiatief aangepast kan worden? Het is belangrijk om dit in de uitnodiging voor de bijeenkomst helder te maken. Initiatiefnemers worden uitgedaagd om echt in gesprek te gaan met de omgeving en andere belanghebbenden.

Verbeterpunt 3. Rol van de gemeente

Datum 19 juli 2017

Belangrijk is ook dat de gemeente zelf tijdens een informatieavond duidelijk maakt wat haar rol nu precies is en hoe het besluitvormingsproces er uit ziet. Hoe staat de gemeente tegenover het initiatief, heeft de gemeente al een standpunt ingenomen? Welke kaders geeft de gemeente aan de initiatiefnemer mee of heeft zij meegegeven? Hoe en wanneer weegt de gemeente de belangen van de verschillende partijen (initiatiefnemer, de omgeving, andere belanghebbenden, algemeen belang)? Er moet vooraf goed nagedacht worden of de aanwezigheid van de vak-, project- of wijkwethouder gewenst is en in welke rol. Dit hangt heel erg van het initiatief en de fase van het initiatief af. Belangrijk is dat altijd de wijkmanager op de hoogte is van de informatiebijeenkomst en afhankelijk van het initiatief ook aanwezig is.

Afgesproken is om deze punten ten aanzien van de rol van de gemeente voorafgaand aan het communicatiemoment in een korte notitie te verwerken en dit met de betrokken wethouder te bespreken.

Verbeterpunt 4. Mediation

Meer inzetten op (pre-)mediation. De gemeente neemt al steeds vaker het initiatief om pre-meditation toe te passen in de bezwaarfase van een omgevingsvergunning en ontwerp bestemmingsplan. In deze fase neemt de gemeente het initiatief om met betrokkenen in gesprek te gaan en onderzoekt met de betrokken partijen of de bezwaren in overleg met elkaar opgelost kunnen worden.

Er kunnen procesbegeleiders (opgeleide mediators) ingezet worden, als onafhankelijke voorzitter. Voordeel van een onafhankelijke voorzitter is, dat de betrokken partijen zich kunnen concentreren op de inhoud, de voorzitter begeleidt de partijen bij het doorspreken van de bezwaren, pijnpunten en de oplossingsrichtingen.

De mediators kunnen ook eerder dan de officiële bezwaarfase ingezet worden. Bij initiatieven waarbij in de ontwerpfase van planvorming bekend wordt dat veel bezwaren in de buurt leven, zou de initiatiefnemer, onder leiding van een mediator keukentafelgesprekken met de omwonenden kunnen voeren.

Verbeterpunt 5. Communicatie training voor medewerkers ruimtelijke initiatieven

De afdeling Communicatie werkt sinds kort met een nieuwe communicatieaanpak, Factor C. Deze aanpak is speciaal ontwikkeld voor overheidsorganisaties en helpt de overheidsprofessional om beter samen te werken en in te spelen op wat er leeft onder diverse doelgroepen. De aanpak is zeer kansrijk om in te zetten bij de communicatie rondom ruimtelijke initiatieven.

Besloten is dat de medewerkers die betrokken zijn bij de behandeling van de ruimtelijke initiatieven (met name Vergunningen, Ruimte & Economie, Projectontwikkeling, Ruimtelijke Planvorming en de Regiekamer) een op de ruimtelijke initiatieven toegespitste communicatietraining krijgen. De interne communicatieadviseurs zijn hiervoor opgeleid en kunnen de trainingen zelf verzorgen.

Bovengenoemde vier verbeterpunten worden in de training nadrukkelijk meegenomen.

Verbeterpunt 6. Publicatie aanvraag omgevingsvergunning

Uit de evaluatie blijkt dat mensen soms aangeven niet te weten dat er een aanvraag is ingediend. Bij de officiële aanvragen omgevingsvergunning begint de communicatie bij de publicatie van de aanvraag. Sinds een aantal jaar gebeurt dit niet meer via wekelijkse publicaties in de Peperbus, maar digitaal. Men kan zich abonneren op de publicaties via de mail, of zelf actief op zoek gaan. Bij het abonnement gaat het om publicaties op maat. Je kunt precies aangeven welke publicaties je wilt ontvangen. Via je postcode kan je een afstand tot je woning aangeven. Zo kan je heel gericht alleen de aanvragen in de buurt ontvangen. Het voordeel van de huidige manier van publiceren is dat er dagelijks gepubliceerd kan worden, waardoor de termijn voor zienswijzen en bezwaar langer is.

Datum 19 juli 2017

Daarnaast is het kostenbesparend. Besloten is om regelmatig in de Peperbus en op de gemeentelijke Facebookpagina inwoners te wijzen op de mogelijkheid van een abonnement op maat en de link te geven naar de dagelijkse publicaties op de site. Daarbij wordt ook aangegeven mensen die er moeite mee hebben altijd geholpen kunnen worden met het instellen van het juiste abonnement.

5. Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven

Eén van de veranderingen die in de organisatie per 1 maart is doorgevoerd, is een andere wijze waarop omgegaan wordt met ruimtelijke initiatieven die niet in het bestemmingsplan passen (inclusief de complexere en impactgevende kruimellijst initiatieven). Een belangrijke reden voor een nieuwe aanpak is aansluiting te zoeken bij de veranderingen in de samenleving (de vraag naar een “andere overheid”), maar ook de veranderingen die we intern doormaken (de veranderopgaven in het fysiek domein, de omgevingswet, het nieuwe grondbeleid, Initiatiefrijke Zwolle en de sturende begroting). Doel van de nieuwe werkwijze is om de ruimtelijke initiatieven op een integrale wijze met een helder en eenduidig proces te stroomlijnen. Het maakt niet uit waar in de organisatie een initiatief binnenkomt, er is één eenduidige werkwijze.

De kern van de nieuwe werkwijze is de behandeling van de initiatieven in de Regiekamer. De taken van de Regiekamer zijn:

- Integrale afweging en advisering, daarbij wordt ook gekeken aan welke ambities, doelen, opgaven het initiatief nog meer kan bijdragen (meekoppelkansen benutten, meervoudige waardecreatie). De omgevingsvisie zal daar straks een belangrijke rol bij spelen.
- Advisering over prioritering en rolneming van de gemeente. Welke rol nemen we als gemeente t.a.v. van het initiatief. Om dit te bepalen wordt ook de menukaart uit de paragraaf grondbeleid gebruikt (actief of passief faciliteren, kostenverhaal etc).
- Doen van voorstellen over de vervolgaanpak van het initiatief. Enerzijds intern, maar hierbij wordt ook een advies gegeven over de participatie en communicatie met de omgeving. Dit is één van de belangrijke toevoegingen in de nieuwe werkwijze.

De Regiekamer heeft ook een rol in het herkennen van nieuwe strategische vraagstukken en kan ook door de organisatie gevraagd worden om deze vraagstukken te bespreken.

Om de taken goed uit te kunnen voeren is de personele bezetting vrij breed. Naast ruimtelijke disciplines zijn ook Maatschappelijke Ontwikkeling en Economie vertegenwoordigd in de Regiekamer. Vanwege de vroegtijdige advisering rondom communicatie en participatie met de omgeving maakt ook een wijkmanager onderdeel uit van de Regiekamer.

6. Resumé

Elk initiatief is maatwerk. Elk bouwvoornemen is anders, elke omgeving is anders, elke initiatiefnemer is anders en de rol van de gemeente kan telkens anders zijn. Een standaard communicatieplan kan niet worden gegeven. De praktijk leert dat maatwerk gewenst is en dat het van belang is dat iedereen zijn rol ook pakt in het proces. Een plan begint bij de initiatiefnemer/ aanvrager. Het is van belang dat een aanvrager beseft, dat communicatie over het plan van groot belang is voor de voortgang en het slagen van het project.

Datum 19 juli 2017

Met de zes door het college genomen verbeterbesluiten en de invoering van de Nieuwe Wijze Ruimtelijke Initiatieven wordt er bij toekomstige ruimtelijke initiatieven veel bewuster omgegaan met de communicatie met de omgeving en de verantwoordelijkheid die de gemeente daarbij heeft. Het is overigens een illusie te denken dat bij een verbeterde aanpak, geen meningsverschillen meer zijn over verdere uitwerking van een initiatief. Het is ieders recht om bezwaren te hebben tegen een initiatief en deze tijdens de procedure kenbaar te maken. Het gemeentebestuur weegt in het besluitvormingstraject alle belangen af, individuele belangen maar ook het algemeen maatschappelijk belang. De uitkomst daarvan kan niet op voorhand worden gegeven.

7. Communicatie

De bovenstaande besluiten worden zowel intern als extern gecommuniceerd. Extern gebeurt dit door middel van een artikel in de Peperbus en een artikel op de gemeentelijke Facebookpagina.

8. Vervolg

De afdeling Communicatie krijgt de opdracht om een training op maat te maken en te verzorgen voor de genoemde medewerkers.

9. Openbaarheid

De nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris