



Samen bouwen in Rotterdam

participatie bij fysieke projecten

16 december 2009, Rotterdam

Inhoudsopgave

- 1 Aanleiding**
 - 2 Probleemanalyse**
 - 3 Bewonersparticipatie als begrip**
 - 3.1 Gouden Driehoek
 - 3.2 Participatieladder
 - 4 Participatie op de politieke agenda**
 - 4.1 Gemeentelijk niveau
 - 4.2 Landelijk niveau
 - 5 Proces en consultatie**
 - 6 Participatie-aanpak**
 - 6.1 Beginselen
 - 6.2 Ondersteuning, advies en controle op naleving van afspraken
 - 6.3 Reikwijdte
 - 6.4 Facilitering bewoners
 - 6.5 Initiatiefnemers
 - 6.6 Rol van deelgemeenten
 - 6.7 Rol van corporaties als initiatiefnemer
 - 6.8 Recht doen aan verschillen
 - 7 Aansluiting Participatie-aanpak op de bestaande praktijk**
 - 7.1 Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
 - 7.2 Participatienota's deelgemeenten en corporaties
 - 7.3 Gebiedsgericht werken
 - 7.4 Voorbeelden uit andere gemeenten
 - 8 Wettelijke kaders**
 - 8.1 Corporaties en particuliere verhuurders
 - 8.2 Gemeente
 - 8.3 Relatie met de Participatie-aanpak
- Bijlagen**
- I Veelvoorkomende vragen en antwoorden
 - II Overzicht formele bevoegdheden m.b.t. de verschillende processtappen bij ingrepen in de ruimtelijke omgeving en bewonersparticipatie
 - III Samenstelling en overzicht activiteiten werkgroep
 - IV AedesCode

Voorwoord

In Rotterdam realiseren we regelmatig nieuwbouw, sloop en herstructureringsopgaven (fysieke projecten). Projecten van enige omvang hebben altijd gevolgen voor bewoners, omwonenden, medeontwikkelaars en winkeliers in de wijk. Hiermee gaan deze partijen verschillend om. Met als gevolg dat zo'n proces soepel, maar ook moeizaam kan verlopen. Er zijn hoe dan ook voldoende voorbeelden te noemen waarbij het beter had gekund.

Bij (grote) fysieke projecten en herstructureringsopgaven staan betrokkenen voor vragen als: 'Wat is de rol van de bewoners?', 'Hoe organiseren we bewonersparticipatie?', 'Hoe maken we goede afspraken met elkaar over het proces?' en 'Welke partijen moeten we daarbij betrekken?'

De politieke wens is om bij de realisatie van fysieke opgaven de samenwerking tussen overheid, marktpartijen en belanghebbenden te verbeteren. Daarom is het idee ontstaan om voor onder andere nieuwbouw, herstructurering en inrichting van de buitenruimte een nieuwe Rotterdamse participatie-aanpak te ontwikkelen.

Bewonersorganisaties, corporaties en anderen namen deel aan de discussie over een 'stedelijke code bewonersparticipatie' in twee consultatieronden. Op uitnodiging van wethouder Karakus van Wonen en Ruimtelijke Ordening ging een onafhankelijke werkgroep aan de slag, bestaande uit vertegenwoordigers van bewoners, markt en overheid.

Voor u ligt het resultaat van onze bevindingen.

Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam,
december 2009, Rotterdam.

1 Aanleiding

Participatie is zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau een belangrijk item. Zo verscheen in september 2009 het rapport 'We gooien het de inspraak in' van de Nationale Ombudsman. Dit rapport gaat in op de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Ook in de Tweede Kamer is participatie onderwerp van gesprek. Dit, mede naar aanleiding van de motie van Kamerlid Depla, waarin hij pleit voor een lokaal handvest bij herstructureringsprojecten.

In de zomer van 2008 stuurde wethouder Karakus een brief aan de commissie FIBS (Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport). In deze brief stelt de wethouder dat er rond het thema bewonersparticipatie verschillende beelden en verwachtingen bestaan. Deze betreffen de mate waarin en de wijze waarop burgers en omwonenden betrokken worden bij ruimtelijke projecten. Beter afstemming van de beelden en verwachtingen van betrokkenen bij dergelijke projecten kan een positieve bijdrage leveren aan participatieprocessen in Rotterdam. Deze afstemming is nodig, omdat projectontwikkelaars, corporaties, bewoners en overheid een eigen visie op participatie hebben. In het verlengde daarvan hebben zij ook vaak eigen richtlijnen, handboeken of participatienota's.

Naast de verschillen in beeldvorming over participatie is er concrete aanleiding voor extra aandacht voor het participatieproces. Zo zijn er sloop- en/of bouwprojecten die een grote impact hebben op de bewoners en/of omwonenden, waarbij het proces vertraging oploopt of zelfs helemaal spaak loopt vanwege een gebrekkig participatieproces.

Initiatiefnemers zien participatie als een waardevolle kwaliteitstoevoeging aan projecten. Nadere studie van praktijkvoorbeelden laat echter zien dat de projectfasen en de inrichting van het participatieproces vaak onvoldoende helder zijn. Daardoor is vaak niet duidelijk of, wanneer, hoeveel en wat voor soort bewonersinvloed bij projecten mogelijk is. Met name bewoners hebben daardoor het gevoel dat zij te laat en te weinig betrokken worden bij het proces. Bewonersgroepen uit de hele stad wendden zich dan ook in de afgelopen jaren tot deelraden en de gemeenteraad om daaraan uiting te geven. Andere vormen van weerstand waren protestacties in de wijk, in de media, via formele procedures van bezwaar en beroep, en soms via de rechter.

Wat is er nodig voor volwaardige participatie? Samenwerking, afstemming, duidelijkheid over welke invloed wanneer mogelijk is, en proces transparantie. Hierbij hoeft de bestaande praktijk niet zozeer veranderd te worden als wel zodanig afgestemd te zijn, dat de beoogde samenwerking en kwaliteitstoevoeging een kans hebben.

De uitdaging is, kortom, om bewoners, omwonenden en belanghebbenden beter te betrekken bij ruimtelijke projecten in Rotterdam. Met deze doelstelling zijn wij als onafhankelijke werkgroep aan de slag gegaan.

Olaf van de Wal: "Het is iets anders dan inspraak, waar (...) al genoeg regels voor bestaan."¹

2 Probleemanalyse

Welke problemen staan aan de basis van moeizame participatieprocessen?

Drie motieven voor de totstandkoming van de Rotterdamse participatie-aanpak.

¹ Bron: Olaf van de Wal, directeur KEI, Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, citaat uit zijn column, uitgesproken op de slotbijeenkomst van de totstandkoming van de stedelijke code Bewonersparticipatie, Rotterdam op 12 mei 2009.

1. Verschillende visies op participatie

'Participatie' betekent ergens een aandeel in hebben, meedoen, deelnemen. Het woord 'bewoners' veronderstelt dat zij degenen zijn die actief deelnemen aan een proces; in dit geval vaak een ruimtelijk project, dat invloed heeft op de leef- en woonomgeving van bewoners. In de praktijk is het echter lastig gebleken om participatie vorm te geven. Niet omdat participatie (waaronder het betrekken van bewoners bij het proces) onvoldoende de aandacht heeft van bijvoorbeeld marktpartijen en overheid, maar omdat er verschillende ideeën bestaan over participatie en de uitwerking daarvan.

2. Onvoldoende borging

Fysieke projecten komen tot stand door een lange reeks besluiten (zie figuur 1, 'Fasering volgens de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken' en Bijlage II). Voor een belangrijk deel zijn de 'spelregels' voor bewonersinspraak in besluiten over de fysieke inrichting geregeld bij wet, zoals bij bestemmingsplannen. Voor de meeste grotere fysieke projecten begint het besluitvormingsproces echter met een 'gebiedsvisie' (niet verplicht volgens de wet). De gebiedsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en/of deelraad. Bij beleidsvoorbereidende besluiten, zoals gebiedsvisies, masterplannen en stedenbouwkundige plannen, blijkt bewonersbetrokkenheid echter vaak onvoldoende geborgd (veilig gesteld).

3. Participatieparadox

Wanneer moeten bewoners en belanghebbenden worden betrokken? Hoe vroeg is vroeg genoeg? Met de beste bedoelingen organiseren marktpartijen, corporaties en gemeenten aan het begin van een proces inloop-, inspraak- of informatieavonden. Toch constateren zij niet zelden dat daar weinig bewoners op af komen. Terwijl juist in deze fase de mogelijkheid tot inspraak of het uitoefenen van invloed van bewoners en belanghebbenden het grootst is. In de praktijk blijkt echter dat bewoners vaak pas actief worden in de fase dat een projectplan in uitvoering gaat: het stadium waarin de mogelijkheden om invloed uit te oefenen minimaal zijn. Dit dilemma wordt de participatieparadox genoemd.

<i>Fasering volgens Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken</i>	<i>Processtappen c.q. besluiten</i>
1. Initiatiefase	Gebiedsvisie Masterplan Stedenbouwkundig plan
2. Voorbereidingsfase	Gebiedsbestemmingsplan Projectbestemmingsplan Exploitatieplan
3. Besluitvormingsfase	(Besluit over concreet ruimtelijk project) Onttrekkingsvergunning voor sloop Bouwvergunning Sloopvergunning
4. Uitvoeringsfase	Vergunning voor tijdelijke verhuur Sociaal Statuut Start actieve herhuisvesting Toekenning verhuiskostenvergoeding en andere financiële regelingen voor huurders Facilitering sociaal proces Toekenning terugkeergarantie
5. Beheerfase	Huurrecht Eigendomsrecht Appartementsrecht

Figuur 1. Fasering volgens Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken

*Menno Jansen: "Men kan niet van burgers verwachten dat zij actief de besluitvorming van provincie en zo volgen om te weten wat er mogelijk speelt. Dit is een goed voorbeeld van iets wat beter geregeld moet worden. De overheid moet betrokkenen actief op de hoogte stellen van dergelijke ontwikkelingen."*²

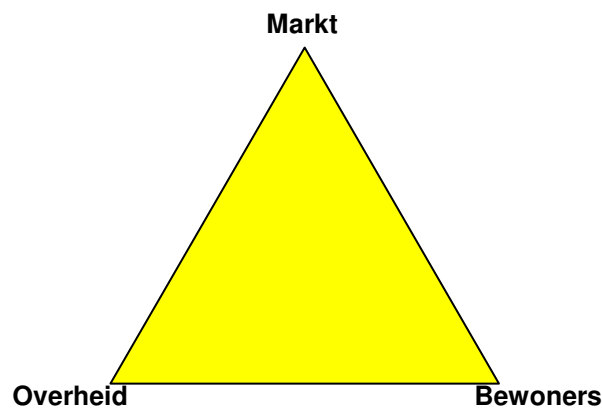
3 Bewonersparticipatie als begrip

Als startpunt voor inventarisatie en formulering van richtlijnen is een heldere definitie nodig. De werkgroep zocht daarvoor aansluiting bij de terminologie van de ministeries van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) en VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport). De definitie van bewonersparticipatie luidt daarom: **'Het tijdig betrekken van bewoners en belanghebbenden bij veranderingen in hun woonomgeving'**.³

De gekozen definitie dient als vertrekpunt. Vanuit hier bepalen we welke vorm de participatie krijgt. De basis voor participatie vormt de Rotterdamse participatie-aanpak. Deze aanpak is ontwikkeld op grond van de uitkomsten van de consultatieronden met markt, overheid en bewoners.

3.1 Gouden Driehoek

Bewonersparticipatie gaat niet alleen over bewoners, maar ook over andere partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke projecten, zoals overheid, marktpartijen en corporaties. Al deze partijen moeten op enigerlei wijze samenwerken om tot resultaat te komen. Ze zijn grofweg te vatten in drie 'hoeken': overheid, markt en bewoners, ook wel de Gouden Driehoek genoemd. De idee is dat elk van deze partijen, met hun eigen belangen en doelstellingen, goed met elkaar samenwerken. Uitgangspunt is: een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar in het proces.



Figuur 2: De Gouden Driehoek

² Bron: Menno Jansen, lid RIA (bewonersorganisatie Rotterdammers In Actie). Opgenomen in verslag vierde bijeenkomst code bewonersparticipatie d.d. 11 mei 2009.

³ Bron: Engbergen e.a., Den Haag 2004, 'De zeven uitdagingen van bewonersparticipatie in herstructureringsoperaties: een handreiking voor uitvoerende professionals'.

In de praktijk blijkt te vaak dat er onvoldoende sprake is van een goede samenwerking tussen de drie hoeken van de Gouden Driehoek. Ook de positie ten opzichte van elkaar is punt van discussie. Bewoners hebben een andere positie ten opzichte van de overheid dan bijvoorbeeld marktpartijen. Hoewel er de laatste tijd veel gesproken wordt over de horizontalisering⁴ van de relatie bewoners/overheid, blijkt dat bewoners dit in de praktijk vaak heel anders ervaren.

Margriet Drijver: "Het denken vanuit de Gouden Driehoek veronderstelt dat het om gelijke partners gaat. In de driehoek zijn partijen echter gelijkwaardig, maar niet gelijk. De partners hebben verschillende rollen en verschillende verantwoordelijkheden".⁵

3.2 Participatieladder

Er bestaat veel literatuur over bewonersparticipatie. Nadere studie leert dat er verschillende methodieken zijn ontwikkeld die we kunnen inzetten ter ondersteuning van een participatieproces.

Een veelgebruikte methodiek is de Participatieladder (het oorspronkelijke ontwerp uit 1969 is van de Amerikaanse bestuurskundige Arnstein). Deze methodiek gaat in op het niveau van zeggenschap van participanten.

Een mogelijke indeling in treden (van beneden naar boven), gezien vanuit de participant is:

- geïnformeerd worden;
- geraadpleegd worden;
- adviseren;
- coproduceren;
- (mee)beslissen.

(Mee)beslissen biedt participanten de meeste invloed op het proces; er is gelijkwaardigheid tussen de partijen. De participanten beslissen zelf (binnen de randvoorwaarden). In het geval van coproductie doen ze dat gezamenlijk. Bij adviseren en raadplegen mogen participanten wel meepraten, maar in beide gevallen beslist een bestuur. Bij adviseren kunnen participanten alternatieven inbrengen. Bij raadplegen kan alleen een mening worden gegeven.



Figuur 3: Participatieladder

Het is niet zo dat bewoners zich per definitie 'niet betrokken' voelen bij inspraakprocessen. Zij vinden het echter belangrijker dat het proces transparant is, opdat ze weten in welke projectfase welk soort bewonersinvloed mogelijk is.

⁴ Horizontalisering behelst hier het steeds gelijkwaardiger worden van de positie van burgers (bewoners) ten opzichte van de overheid.

⁵ Bron: Margriet Drijver, bestuurder Com.Wonen Rotterdam. Opgenomen in verslag vierde bijeenkomst code bewonersparticipatie d.d. 11 mei 2009.

Binnen een participatieproces kan de participatievorm per projectfase (of zelfs onderdelen van projectfasen) verschillen. Dat betekent dat voorafgaand aan een project binnen de Gouden Driehoek afspraken gemaakt moeten worden over op welke momenten in het proces welke participatievorm aan de orde is.

4 Participatie op de politieke agenda

Marktpartijen en overheid proberen bewoners zo goed mogelijk te betrekken bij ruimtelijke projecten. Toch blijkt in de praktijk te vaak dat bewoners zich, ondanks inspanningen van de andere partijen in de Gouden Driehoek, niet voldoende geïnformeerd voelen over het participatieproces, hun rol daarin, en hun invloed daarop.

Probleem is dat er geen definitie bestaat van een goed participatieproces. Bovendien verschilt de vorm van betrokkenheid per project, buurt, partij en fase. Kortom, elk proces is anders. De Rotterdamse participatie-aanpak biedt hier uitkomst: voorafgaand aan het proces worden afspraken gemaakt over participatie. Die worden vervolgens vastgelegd in een participatieplan. Dit plan fungeert als referentiekader voor een goed participatieproces, op maat gemaakt per project.

Wethouder Karakus: "De code (Rotterdamse participatie-aanpak, red.) heeft niet als doel de posities en bevoegdheden van betrokken partijen ter discussie te stellen. Die moet gezien worden als een aanvulling op al bestaande afspraken en regels."⁶

4.1 Gemeentelijk niveau

In 2006 nam de raad de motie Oosterhoff aan. Deze motie verzocht het college om de gemeenteraad en zijn commissies vroegtijdig te informeren over bouwplannen waarvoor een voorbereidingsbesluit noodzakelijk is. Daarnaast verzocht de motie om een nader voorstel. Dat voorstel geeft antwoord op de vraag hoe ook bewoners op tijd betrokken kunnen worden bij het proces.

1. Vroegtijdig informeren van de gemeenteraad

Ten aanzien van het vroegtijdig informeren van de gemeenteraad reageerde het college met een brief op 27 januari 2009. Daarin gaf het college aan dat op 1 juli 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking was getreden. Met deze wet zijn de mogelijkheden om te bouwen in afwijking van een bestemmingsplan ingrijpend veranderd. Een nieuw bestemmingsplan is in die gevallen toch nodig. Toezegging volgde dat de raad in dergelijke gevallen geïnformeerd wordt, zodra er een bestuurlijk voornemen is om het project mogelijk te maken. Hiermee heeft de raad de mogelijkheid om in te grijpen. Dat kan op twee manieren: door opheldering te vragen aan het college, of door te besluiten een bevoegdheid van de deelgemeente in te trekken, namelijk die voor het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan in kwestie.

2. Voorstel voor het op tijd betrekken van bewoners

Bij de bespreking van de eerdergenoemde brief in de raadscommissie FIBS op 25 maart 2009 besloot die om - aangaande het voorstel voor het op tijd betrekken van bewoners - het voorstel over de Rotterdamse participatie-aanpak af te wachten. Daarmee beschouwt zij de motie Oosterhoff als nog niet afgedaan.

⁶ Bron: Hamit Karakus, wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening, gemeente Rotterdam, opgenomen in verslag vierde bijeenkomst code bewonersparticipatie d.d. 11 mei 2009.

In dezelfde vergadering van de raadscommissie FIBS besloot men de behandeling van de motie Simons over burgerparticipatie in de raadscommissie Bestuur, Veiligheid en Middelen te laten plaatsvinden. Deze motie werd in 2007 door de raad aangenomen. Daarmee kreeg het college de verplichting bij elke inspraakgelegenheid vooraf aan te geven op welke punten van de voorliggende zaak de burgers daadwerkelijk iets kunnen veranderen.

Het tijdig betrekken van bewoners staat centraal in deze Rotterdamse participatie-aanpak. Daarmee wordt volledig voldaan aan de inzet van zowel de motie Oosterhoff als de motie Simons op dit punt.

*Lily Zaric: "Het is tijd dat de mens centraal komt te staan in het debat over de ontwikkeling van de stedenbouw en de participatie van bewoners; niet alleen bij grote bouwprojecten, maar ook in vele andere aspecten van de stedelijke organisatie en cultuur."*⁷

4.2 Landelijk niveau

Op 9 december 2008 nam de Tweede Kamer een motie van de Kamerleden Depla en Ortega-Martijn aan. Daarin verzochten zij de regering het recht op een lokaal handvest bij sloop en renovatie op te nemen in het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen (BBSH). Het BBSH is een bundeling van voorschriften voor woningcorporaties. Daarover moeten zij ieder jaar in een jaarverslag aan de minister verantwoording afleggen. Er zijn zes groepen voorschriften: de zogenoemde prestatievelden. Een van deze prestatievelden is 'het betrekken van bewoners bij beleid en bestuur', ofwel de organisatie van de participatie.

In een lokaal handvest worden ten eerste afspraken gemaakt over de wijze waarop bewoners worden betrokken bij het maken van herstructureringsplannen. Ten tweede voorziet het handvest in het recht van bewoners op een deskundige die voorziet in een second opinion over de sloop- of herstructureringsplannen. Tot slot komen in het handvest afspraken over zaken als het recht op terugkeer in dezelfde buurt, het recht op betaalbaarheid van een vervangende woning en demping van de huurverhoging.

De minister van WWI (Wonen, Wijken en Integratie) deed in een brief van 12 juni 2009 nieuwe voorstellen voor het woningcorporatiestelsel. Hij gaf in deze brief aan, dat 'de corporatie zal worden verplicht op verzoek van de huurdersorganisatie op verhuurdersniveau een lokaal handvest op te stellen met afspraken over de participatie van huurders bij de besluitvorming en het proces rond sloop en renovatie.' Het is zijn intentie dit op te nemen in de regelgeving, tot blijkt dat de corporatiesector hieraan invulling geeft via de Aedescode (zie Bijlage V) of een andere algemeen verbindend te verklaren code.

Concluderend kunnen we stellen dat het afhangt van de uitkomst van de gesprekken tussen corporaties en hun huurdersorganisaties wat met betrekking tot het lokaal handvest uiteindelijk gerealiseerd wordt.

⁷ Bron: Lily Zaric, voorzitter VvE Karel Doormanstraat/Jan Evertsenplaats te Rotterdam-Centrum en lid KBG (klankbordgroep) Lijnbaanhoven. Uit reacties van bewoners op Kadernotitie.

5 Proces en consultatie

In de zomer van 2008 ging de totstandkoming van de Rotterdamse participatie-aanpak van start. Bewonersorganisaties, corporaties, ambtenaren en (deel)raadsleden namen deel aan de discussie over deze stedelijke aanpak bewonersparticipatie.

Voor de vorm van het proces kozen we als werkgroep expliciet voor een andere aanpak dan gebruikelijk. In tegenstelling tot hoe politieke wensen vaak worden vertaald in beleid of wet- en regelgeving, kozen wij voor een open proces, waarin alle betrokken partijen op basis van gelijkwaardigheid werden geconsulteerd.

De uitkomsten van de consultaties leidden tot de Rotterdamse Participatie-aanpak. Daarmee bevat de aanpak de belangrijkste principes, geformuleerd op basis van de belangen en wensen van de partijen uit de Gouden Driehoek: bewoners, markt en overheid.

Ten behoeve van de eerste consultatieronde stelden wij in januari 2008 een kadernotitie op met uitgangspunten en dilemma's. In april en mei van 2009 vonden 4 bijeenkomsten plaats, waaraan circa 185 mensen deelnamen. Daarnaast maakten circa 40 organisaties gebruik van de schriftelijke consultatiemogelijkheid.

Als eerste resultaat van de consultatieronde stelden we in mei 2009 'Notitie 2' op. Deze gaf een terugblik op de consultaties met de verschillende betrokkenen en koos een eerste richting. Vervolgens stelden we op basis van de uitkomsten van de consultatieronde in juni 2009 'Notitie 3' op. Daarin werd de eerste aanzet tot de Participatie-aanpak opgenomen.

Het concept-advies voor de Participatie-aanpak, zoals opgenomen in Notitie 3, is een reflectie van de inbreng van alle partijen. Vanzelfsprekend hebben alle partijen eigen belangen, die soms haaks op elkaar staan. Het staat echter niet ter discussie dat alle partijen participatie belangrijk vinden en dat zij de verbetering van de samenwerking tussen de partijen uit de Gouden Driehoek als positief ervaren.

In de periode september – november is het concept advies van de werkgroep besproken met verschillende overlegpartners, waaronder het Platform Marktsector, de portefeuillehouders RO van deelgemeenten en met bewonersorganisaties.

Voor een overzicht van de werkzaamheden van de werkgroep, zie Bijlage III.

Cees Wijers: "Ik ben voorstander van een model waarin bewonersorganisaties worden ondersteund. De code (Participatie-aanpak, red.) is op zichzelf nog geen oplossing, maar een hulpmiddel voor de samenwerking tussen de partijen."⁸

6 Participatie-aanpak

Participeren gaat niet alleen over 'meedoen'. Het gaat vooral over transparant samenwerken. Hoe komen we tot een goede samenwerking bij (grote) ruimtelijke projecten in een proces waarin alle betrokkenen belangen hebben, die soms ook nog haaks op elkaar staan? Het antwoord ligt in het proces en niet in de inhoud. Het samen eens worden over de inhoud, als belangen niet met elkaar stroken, is op zijn minst ingewikkeld. Met deze achterliggende gedachte is een

⁸ Bron: Cees Wijers, opgenomen in verslag vierde bijeenkomst code bewonersparticipatie d.d. 11 mei 2009.

Participatie-aanpak geformuleerd, met als doel vóór de start van een project heldere procesafspraken met elkaar te maken.

Een project kan verschillen in vorm en omvang. Zo kan het samenstellen van een masterplan of visie worden aangemerkt als project. Hetzelfde geldt voor de bouw en/of renovatie van een pand of woonblok. Hierdoor weet elke partij waar hij of zij aan toe is, op welke momenten besluiten worden genomen en of, en zo ja op welke wijze, daar invloed op uitgeoefend kan worden.

Gait Heutink: "De wereld van de overheid en die van marktpartijen is ingewikkeld. Voor burgers is het vaak moeilijk te weten bij wie zij moeten zijn. De code (Participatie-aanpak, red.) moet helpen om de rollen te verhelderen: wie is wie? Dit geldt - op een andere manier – ook voor de wereld van de bewoners. 'De' bewoner bestaat niet."⁹

De Participatie-aanpak doet recht aan de bestaande praktijk, aan bestaande richtlijnen, nota's en handvesten en aan de participatiemethodieken daarin. Door bevordering van afspraken op procesniveau wil de nieuwe Rotterdamse aanpak al deze factoren op projectniveau met elkaar verbinden.

6.1 Beginselen

De nieuwe aanpak is een leidraad voor een participatieproces op projectniveau. De afspraak om bepaalde stappen in het proces te maken, is een waarborg voor een transparant proces waarin we recht doen aan de belangen van de betrokkenen. Deze stappen zijn de hierna genoemde beginselen 1 tot en met 4. We willen voorkomen dat we met een gedicteerde inhoudsbeschrijving het maatwerk tekortdoen of voorbijgaan aan beproefde en (onder meer door bewoners) gesanctioneerde procesafspraken. Daarom volgt hierna een globale processtappenbeschrijving. Hoofdzakelijk is dát de beschrijving plaatsvindt en dat deze afspraken in een schriftelijke vorm gegoten worden.

De samenwerking krijgt vorm in de volgende vier stappen:

- 1. project- en procesverkenning;**
- 2. sociale kaart;**
- 3. wensenkaart;**
- 4. participatieplan.**

1. Project- en procesverkenning

Niet ieder project vereist een brede aanpak; een '2 tot en met 4'-route. Bij een zeer klein project of deelprojecten binnen bestaande grote en meerjarige gebiedsontwikkelingsprojecten, hoeft een volledig nieuw participatieproces niet nodig te zijn. In het belang van de transparantie spreken initiatiefnemers van projecten daarom af dat zij met de partijen van de Gouden Driehoek overleggen, en hun informeren. Zij voorzien deze informatie van argumenten. Doel van stap 1 is bij de grote projecten er zorg voor dragen dat het startbesluit of de opdrachtverlening ook betrekking heeft op het organiseren van het participatieproces.

⁹ Bron: Gait Heutink, gemeente Rotterdam. Opgenomen in verslag vierde bijeenkomst code bewonersparticipatie d.d. 11 mei 2009.

2. Sociale kaart

Doel van een sociale kaart is inzicht te krijgen in het speelveld van een bepaald project. De initiatiefnemer neemt het voortouw in het samenstellen van het projectteam, met een vertegenwoordiging van bewoners, winkeliers en eventueel andere direct belanghebbenden. Belangrijk is niet zozeer de exacte representativiteit van dit 'projectteam', als wel de zekerheid dat de verschillende belangen van de betrokken partijen voldoende vertegenwoordigd zijn. Waar nodig krijgen belanghebbenden ondersteuning, om volwaardig aan het participatieproces te kunnen deelnemen. De betreffende deelgemeente kan adviseren over de samenstelling van een representatieve bewonersgroep.

3. Wensenkaart

De initiatiefnemer inventariseert welke wensen en voorkeuren de in kaart gebrachte bewoners, belanghebbenden en betrokken partijen hebben omtrent het procesverloop rond het voorgenomen project. Dit resulteert in een participatieplan, met daarin de gekozen participatievorm en de momenten en de wijze waarop afspraken worden nagekomen.

3. Participatieplan

In het participatieplan staan de procesafspraken. Betrokken partijen spreken per project in de initiatiefase af hoe zij samenwerken en hoe het proces eruit ziet. Er is veel aandacht voor de beïnvloedingsmogelijkheden en -vormen van de partijen per projectfase. Wensen worden nadrukkelijk meegenomen.

Binnen een participatieproces kan de participatievorm per projectfase (of zelfs onderdelen van projectfasen) verschillen. Afspraken tussen de Gouden Driehoek-partijen over op welke momenten er welke participatievorm in het proces aan de orde is, worden dan ook in het participatieplan vastgelegd. Hiermee is vooraf inzichtelijk wanneer in het proces geparticipeerd wordt, en of deze participatie bestaat uit geïnformeerd worden, geraadpleegd worden, adviseren, coproduceren of (mee)beslissen. In de Participatieladder zijn deze vormen van participatie benoemd en gedefinieerd.

Het participatieplan gaat over het proces en niet over de inhoud. We hebben als werkgroep een inhoudsopgave opgesteld met onderwerpen waarover procesafspraken gemaakt kunnen worden. Deze kan dienen als checklist.

In de inhoudsopgave zijn de volgende onderdelen opgenomen:

1. Taken, rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen.
2. Sociale kaart van de wijk: welke zijn de belangrijkste doelgroepen/gebruikersgroepen en hoe benader je die?
3. Facilitering bewonersvertegenwoordiging.
4. Projectfasen en planning daarvan.
5. Per fase: wat zijn de te nemen besluiten, welke zijn de beslissende instanties?
6. Per fase: wat is de rol en invloed van bewoners/belanghebbenden? (Bijvoorbeeld uitwerken aan de hand van de Participatieladder.)
7. Hoe communiceren we en hoe koppelen we terug?
8. Hoe gaan we ermee om als de planontwikkeling leidt tot afwijking van de oorspronkelijke doelstellingen?
9. Hoe gaan we om met eventuele meningsverschillen?
10. Per fase: opstellen van een 'participatieverslag'.

Het participatieplan met procesafspraken wordt samen opgesteld en samen vastgesteld. Het participatieplan is vormvrij en speciaal bedoeld voor één project (maatwerk). Zodoende bepalen de betrokkenen samen het referentiekader voor 'goede bewonersparticipatie' binnen het project. De opdrachtgever/initiatiefnemer van het project is verantwoordelijk voor het opstellen van het participatieplan.

Opdrachtgevers kunnen zijn:

- corporaties;
- ontwikkelaars;
- deelgemeenten/gemeente;
- bewoners.

De verantwoordelijkheid omvat het op gang brengen van de samenwerking tussen partijen in de Gouden Driehoek (markt, overheid, bewoners). Het participatieplan wordt aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente voorgelegd. De deelgemeente brengt advies uit en let er bijvoorbeeld op of bewoners en andere belanghebbenden voldoende vertegenwoordigd zijn. Het advies van de deelgemeente is een advies zonder rechtsgevolgen. Het bevoegde bestuur kan bij zijn besluitvorming het advies meenemen in de belangenafweging.

6.2 Ondersteuning, advies en controle op naleving van afspraken

Het karakter van de Participatie-aanpak getuigt van een gezamenlijk commitment aan de manier waarop we met elkaar omgaan: als respectvolle, samenwerkende partijen. Daarbij is er het besef dat de ene partij ongelijkwaardiger in het proces kan zitten dan de andere. De wil om deze ongelijkwaardigheid zo veel als mogelijk op te heffen, komt tot uitdrukking in de toepassing van de vier beginselen van de Participatie-aanpak. Met elkaar wordt afgesproken de Rotterdamse Participatie-aanpak in deze geest toe te passen. Evaluatie vindt plaats na een jaar.

In het participatieplan komen afspraken over hoe partijen met geschillen omgaan. In dat kader stellen wij voor dat partijen vooraf met elkaar afspreken dat zij, in geval van een (dreigend) conflict waar ze onderling niet uitkomen, een erkend mediator inschakelen. In het participatieplan kunnen partijen zich vooraf committeren aan het oordeel van de mediator. Dit, in geval een geschil aan een mediator voorgelegd moet worden. Partijen kunnen ook vooraf afspreken aan welke mediator zij het geschil voor zouden leggen.

Het is zinvol om de ervaringen met het participatieplan vanuit de diverse stadsdelen en op basis van de diverse factoren en invloeden, toegankelijk te maken voor anderen. Een vorm van kennisuitwisseling over 'belanghebbendenparticipatie' in Rotterdam is daarbij behulpzaam.

6.3 Reikwijdte

De nieuwe aanpak gaat over projecten die gericht zijn op gebieds- en locatieontwikkeling, met een grotere of kleinere impact op de directe woonomgeving van Rotterdammers, en met name over gebiedsvisies, masterplannen en stedenbouwkundige randvoorwaarden/plannen. Een project kan verschillen in vorm en omvang.

Kenmerken van een project kunnen zijn:

- visievorming met betrekking tot gebieds- en locatieontwikkeling, die leidt tot besluiten van ruimtelijke aard. Deze zijn van invloed op bewoners en omwonenden;
- (een besluit tot voorbereiding van) bouw- of slooprojecten van enige omvang, die direct invloed hebben op bewoners en omwonenden;
- herstructureringsprojecten.

Belangrijke voorwaarden zijn:

- er is sprake van directe invloed op bewoners, belanghebbenden en omwonenden, als gevolg van de (voorbereiding van of het initiatief tot) ruimtelijke ontwikkeling;
- er zijn ten minste twee van de drie partijen uit de zogeheten Gouden Driehoek bij betrokken;
- het project is van enige omvang;
- de nieuwe aanpak gaat niet over wijzigingen in sectoraal beleid, zoals ten aanzien van parkeer-, groen- of watervoorzieningen;

- de nieuwe aanpak gaat niet over kleine renovatieprojecten;
- de nieuwe aanpak gaat niet over eenvoudige uitvoeringsprojecten waarvoor aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van een bouwvergunning is voldaan.

Het voorgaande betekent dat bijvoorbeeld het samenstellen van een masterplan of visie (beleidsvoorbereidende besluiten) aangeduid kan worden als project. Hetzelfde geldt voor de bouw en/of renovatie van een bouwwerk of woonblok.

Kleine ingrepen, renovatiewerkzaamheden of voornemens daartoe zijn in beginsel niet meegenomen in de Participatie-aanpak. Zo voorziet de aanpak niet in het schilderen van een flatgebouw door de verhuurder (bijvoorbeeld de corporatie) in het kader van renovatie. Ook doe-het-zelfklussen van burgers van wie de burens zich niet kunnen vinden in het mogelijke eindresultaat, zijn niet meegenomen.

De aanpak gaat vooral over gebiedsvisies, masterplannen en stedenbouwkundige randvoorwaarden/plannen. Vanzelfsprekend mogen partijen in de hiervoor genoemde voorbeelden wel gebruikmaken van de Participatie-aanpak. Maar in beginsel richt deze zich vooral op de samenwerking tussen de partijen uit de Gouden Driehoek bij grotere ruimtelijke projecten.

6.4 Facilitering bewoners

De opdrachtgever stelt - indien nodig - budget beschikbaar waarmee de bewonersvertegenwoordiging professionele deskundigheid kan inhuren, gericht op het meedraaien in het projectteam. Bewoners zijn vrijwilligers. De ondersteuning heeft dan ook tot doel dat bewoners een adequate inbreng hebben gedurende het proces.

Deze facilitering is projectgericht en bestaat naast eventuele andere subsidies (bijvoorbeeld van de deelgemeenten, maar ook uit het reguliere participatiebudget dat corporaties verstrekken aan bestaande bewonersgroepen).

6.5 Initiatiefnemers

Op basis van de 'bevoegdhedenkaart' behorende bij de nWro¹⁰ (nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening) is bepaald welke projecten onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten vallen en welke als stedelijk kunnen worden aangemerkt. Het voorstel is om deze kaart ook in dit kader aan te houden.

Initiatiefnemers kunnen deelgemeenten zelf zijn, maar ook corporaties (bijvoorbeeld bij herstructurering) of projectontwikkelaars. Met het begrip 'initiatiefnemer' moet flexibel om worden gegaan. Dit dient dan ook op projectniveau bepaald te worden.

6.6 Rol van deelgemeenten

De positie en de rol van deelgemeenten in bewonersparticipatie zijn zeer belangrijk. Als bestuur staan zij het dichtst bij de bewoners in de wijk. Vaak zijn ruimtelijke projecten waar de Rotterdamse Participatie-aanpak betrekking op heeft, een deelgemeentelijke verantwoordelijkheid of een deelgemeentelijk initiatief.

Vanuit hun rol als bestuur dat dicht bij de bewoners staat, zijn deelgemeenten in zekere zin altijd verantwoordelijk voor bewonersparticipatie. Toch wil dat niet zeggen dat zij ook in alle gevallen alle kosten die hiermee gemoeid zijn voor hun rekening moeten nemen. In een concreet project moet de initiatiefnemer, of anders gezegd de 'veroorzaker', betalen.

¹⁰ Zie bijlage II

6.7 Rol van corporaties als initiatiefnemer

Corporaties weten zich gebonden aan de participatievoorschriften voor toegelaten instellingen in het kader van de BBSH. Deze zijn geformuleerd en worden gecontroleerd door de minister. Daarnaast voelen corporaties elk een eigen verantwoordelijkheid om in samenspraak met hun centrale bewonersorganisaties de participatie- en samenwerkingsafspraken up-to-date te houden en te verbeteren. Praktisch iedere corporatie kent dan ook haar eigen participatie-aanpak en participatieprocesplan.

6.8 Recht doen aan verschillen

Geen enkel project is hetzelfde. Zo variëren deelgemeenten en corporaties in hun wijze van omgaan met participatie. Elke partij heeft haar participatieaanpak en -methode aangepast aan de eigen visie en relevante bouw- en/of woonomgeving. Deze insteek past dan het beste bij de omstandigheden die daar gelden.

De Participatie-aanpak omschrijft om die reden het proces, zoals het maken van een participatie- en communicatieplan, specifiek voor het op handen zijnde project.

7 Aansluiting Participatie-aanpak op de bestaande praktijk

Voor elke partij uit de Gouden Driehoek (markt, bewoners, overheid) betekent participatie iets anders. Dit heeft te maken met de wet- en regelgeving waarmee gewerkt moet worden, maar ook met de bestaande richtlijnen, visies, nota's en werkwijzen die door partijen zijn ontwikkeld. De aanpak brengt geen wijzigingen aan in de bestaande praktijk. Wel stemt de aanpak op projectniveau waar nodig beelden, werkwijzen en verantwoordelijkheden op elkaar af, door vooraf procesafspraken te maken.

7.1 Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken

In de gemeente Rotterdam werken veel partijen samen aan de realisatie van fysieke projecten, zoals gebiedsontwikkelingen, vastgoedprojecten, buitenruimteprojecten en infrastructurele projecten. Mede naar aanleiding van een gebrek aan afstemming tussen partijen rond de bouw van de Museumparkgarage is besloten tot een stevig verbeterprogramma voor projectmatig werken binnen de diensten die zich met fysieke projecten bezighouden: dS+V (dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting), OBR (OntwikkelingsBedrijf Rotterdam) en GW (Gemeentewerken).

Samen met een grote groep betrokkenen is de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) ontwikkeld. De Standaard is de professionele lat voor de ontwikkeling en realisatie van fysieke projecten, en beschrijft de essentiële elementen voor de verbetering die de diensten de komende jaren moeten maken. Enkele voorbeelden hiervan zijn de besturing en organisatie van projecten, en de manier waarop projecten worden gefaseerd en de besluitvorming is ingericht. Andere voorbeelden zijn risicomanagement en de inrichting van projectcontrole. Dit zijn belangrijke hefboomen voor een professioneler verloop van projecten.

De Participatie-aanpak zoekt aansluiting bij de RSPW. Evenals de Participatie-aanpak voorziet de RSPW in verheldering van het proces bij ruimtelijke projecten. De aanpak kan dan ook gezien worden als een aanvulling op de RSPW op het gebied van participatie.

7.2 Participatienota's deelgemeenten en corporaties

Alle Rotterdamse deelgemeenten en corporaties hebben uitgebreide participatienota's, handvesten en richtlijnen waarin beschreven staat hoe zij omgaan met participatie in hun wijk, in hun buurt of met hun woningen. De Participatie-aanpak is geen inhoudelijke nota of inhoudelijk

handvest, maar voorziet in een proces. Het doel van de aanpak is dan ook om op projectniveau de verbindende factor te zijn tussen de bestaande nota's en handvesten, e.d. Dit is mogelijk doordat partijen voor aanvang van het project afspraken maken over hoe zij omgaan met participatie. Zo brengen zij vanuit de praktijk hun eigen expertise en zienswijzen in, en maken hier op projectniveau afspraken over. De aanpak is dus niet bedoeld om de bestaande praktijk te wijzigen op inhoud of proces, maar zorgt ervoor dat de verschillende ideeën en beelden tot elkaar komen. Als deelgemeenten dat willen, zijn zij vrij om de nieuwe aanpak onderdeel te maken van hun eigen participatiebeleid.

7.3 Gebiedsgericht werken

In de afgelopen jaren is een nieuwe, gemeentebrede vorm van sturing ontwikkeld: gebiedsgericht werken. Kort gezegd: een 'strakkere' werkwijze om elke wijk in Rotterdam de aanpak te bieden die nodig is (wijkgericht, vraaggericht of integraal, in plaats van een 'eenheidsworst voor de hele stad').

Deelgemeenten regisseren de totstandkoming van een *gebiedsvisie* per wijk, en zorgen ervoor dat per wijk een integraal wijkactieprogramma (iwap) wordt opgesteld. Cruciaal is dat de gebiedsvisie niet wordt geschreven 'vanaf het bureau'. De deelgemeente coördineert daarom de inbreng van stedelijke diensten, maatschappelijke partners (scholen, welzijnsinstellingen, corporaties, enz.) en burgers. Ook hier is dus sprake van 'participatie'. In de loop van 2009 en 2010 wordt voor elke wijk een gebiedsvisie en een iwap opgesteld.

In de consultatiefase werd opgemerkt dat de totstandkoming van een masterplan veel lijkt op die van een gebiedsvisie (zoals hiervoor bedoeld). Om die reden werd gesuggereerd dat de Participatie-aanpak overbodig zou zijn vanwege 'gebiedsgericht werken'. Enige verheldering van deze begrippen is daarom op zijn plaats. Wat zijn de verschillen en wat zijn de overeenkomsten tussen een masterplan en een gebiedsvisie, en in welke relatie staan ze tot elkaar?

- Verschillen
 - De gebiedsvisie (in het kader van gebiedsgericht werken) heeft een horizon van maximaal vier jaar, omdat die is gekoppeld aan de raadsperiode. Een visie of masterplan voor de ruimtelijke ontwikkeling van een wijk heeft een horizon van bijvoorbeeld tien tot vijftien jaar.
 - De timing van de gebiedsvisie is direct gekoppeld aan het moment van de verkiezingen. Het nieuwe (deel)gemeentebestuur stelt die aan het begin van zijn periode vast. Een 'ouderwets' masterplan is niet gekoppeld aan het specifieke moment van de verkiezingen.
 - Een gebiedsvisie en een iwap zijn een soort totaaldocumenten voor de hele wijk. Voor de planvorming en besluitvorming van fysieke projecten blijven vakspecifieke documenten nodig, om te voldoen aan de vereisten van bijvoorbeeld de Wro (Wet ruimtelijke ordening).
- Overeenkomsten
 - Zowel bij gebiedsgericht werken als bij (ruimtelijke) masterplannen is sprake van wijkgericht werken en wordt gestreefd naar samenhang tussen fysieke en sociale doelen.
 - Bij de totstandkoming is sprake van een interactief proces tussen overheid, burgers, instellingen en bedrijven.
- Mogelijke synergie (vloeiende samenwerking)
 - Het gedachtegoed achter de Participatie-aanpak (o.a. het maken van heldere procesafspraken vooraf) is ook toepasbaar op het organiseren van de interactie bij de totstandkoming van een gebiedsvisie.

- Onderzoeken, enquêtes, verkenningen, e.d. kunnen eventueel in beide processen worden ingebracht.

7.4 Voorbeelden uit andere gemeenten

In de consultatiefase werd gevraagd waarom Rotterdam zoveel energie steekt in een op maat gemaakte Participatie-aanpak, terwijl er goede voorbeelden uit andere gemeenten zijn die we gemakkelijk kunnen overnemen.

Onmiskenbaar is er de trend dat gemeenten in heel Nederland meer aandacht besteden aan burgerparticipatie. Daarnaast gaat bijvoorbeeld de aanpak van de Vogelaarwijken expliciet in op inbreng van en door bewoners. Er zijn twee voorbeelden van gemeenten die deelnemers aan de consultatieronden vaker noemden.

Hilversum

In 2008 bracht een werkgroep (corporaties, bewoners, raadsleden) advies uit over de 'participatie van bewoners bij bouwprojecten en gebiedsaanpak'. Net als in Rotterdam begon de gemengde werkgroep met een analyse van de knelpunten. Herkenbaar is dat het advies spreekt van verbetering in de samenwerking. Enerzijds komt dit omdat de oplossing niet werd gezocht in nieuwe of meer regelgeving. Anderzijds komt dit door de hantering van een aantal werkprincipes. Deze werkprincipes moeten vooral in de startfase hun meerwaarde bewijzen. Een verschil met de Rotterdamse aanpak is dat men in Hilversum voorstelt om zowel procesafspraken als inhoudelijke afspraken te maken in de startfase van een project.

Utrecht

Al in 2001 ondertekenden corporaties, gemeente en de koepel van bewonersorganisaties een stedelijk protocol. Feitelijk bestaat dit protocol uit verschillende 'deelprotocollen' voor herstructurering, nieuwbouw en rechten van huurders bij renovatie en sloop. Het meest opvallende aan het Utrechtse protocol is de hoge mate van uitwerking in diverse draaiboeken, en een gedetailleerde geschillenregeling. **Daarnaast hebben de partijen in Utrecht ervoor gekozen om in het protocol de afspraak op te nemen dat in geval van sloop, een (...) beduidende meerderheid onder de huurders vóór sloop moet zijn'.**

Zowel de voorbeelden van Hilversum als Utrecht bieden aanknopingspunten waar we in Rotterdam mee kunnen werken en waar we ons voordeel mee kunnen doen. De essentie en de meerwaarde van de inzet in Rotterdam is echter dat de partners in Rotterdam met elkaar in gesprek zijn (en blijven), en gezamenlijk komen tot werkafspraken die zijn toegespitst op de Rotterdamse praktijk.

8 Wettelijke kaders

Op een andere manier dan voor bewoners gelden voor overheid en corporaties - en soms ook voor private marktpartijen - inspraakregelingen en andersoortige wetten die voorzien in vormen van participatie.

8.1 Corporaties en particuliere verhuurders

Corporaties zijn als verhuurders van huurwoningen gebonden aan de 'Wet op het overleg huurders en verhuurder'. In januari 2009 is een gewijzigde versie van deze wet in werking getreden. Deze wet, ook wel 'Overlegwet' genoemd, geldt voor alle corporaties en particuliere verhuurders die 25 of meer voor verhuur bestemde woongelegenheden in bezit hebben. Dit betekent dat alle corporaties in Rotterdam en een groot aantal particuliere verhuurders gebonden zijn aan deze wet.

In de Overlegwet wordt geregeld dat huurders(organisaties) recht hebben op informatie, advies en overleg bij onderwerpen die rechtstreeks van belang zijn voor de huurders. Voorbeelden hiervan zijn renovatie, aankoop en verkoop van woningen. Ook dienen huurders geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij beleid rond leefbaarheid en herstructurering van buurten en wijken. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld voorgenomen inhoudelijke wijzigingen van prestatieafspraken met de gemeente.

8.2 Gemeente

De gemeente Rotterdam heeft net als corporaties en particuliere verhuurders wettelijke kaders waarbinnen zij moet opereren. Zo is er de 'Inspraakverordening' en de 'Verordening burgerinitiatief'.

Inspraakverordening

Onder inspraak verstaat de verordening 'het kenbaar maken van een zienswijze over gemeentelijke beleidsvoornemens en het daarover van gedachten wisselen'. De Inspraakverordening voorziet in inspraak bij de voorbereiding van besluiten van ruimtelijke aard, zoals wijziging of herziening van bestemmingsplannen, stadsvernieuwingsplannen en projecten op basis van de nWro.

Verordening burgerinitiatief

Met het burgerinitiatief komen voorstellen van burgers op de agenda van de raad. Iedere inwoner van Rotterdam die 14 jaar of ouder is, kan een burgerinitiatief indienen. Het kan gaan om een idee voor de buurt, de wijk en de stad. De raad neemt uiteindelijk een beslissing en laat binnen een bepaalde termijn weten wat er met het voorstel gebeurt.

Het voorstel mag over bijna alles gaan, maar moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet het voorstel voldoende steun hebben van andere burgers (wat zichtbaar moet zijn aan het aantal opgehaalde handtekeningen), moet er een kostenoverzicht bijgesloten zijn en mag het niet gaan over de gemeentelijke organisatie, procedures, begroting, belasting en genomen besluiten en ook niet over deelgemeentelijke zaken of over personen.

8.3 Relatie met de Participatie-aanpak

De Overlegwet, de Verordening Burgerinitiatief en de Inspraakverordening zijn wettelijke kaders waar partijen niet omheen kunnen. De Participatie-aanpak gaat niet direct uit van deze wetten, maar sluit ze ook niet uit. Het doel van de Participatie-aanpak is het verbeteren en bevorderen van de samenwerking tussen de partijen uit de Gouden Driehoek bij ruimtelijke projecten. De aanpak draagt hieraan bij door procesafspraken te stimuleren, en de bestaande praktijk en de wettelijke kaders te respecteren. De wettelijke kaders blijven hiermee overeind en ongemoeid.

Bijlage I

Veelvoorkomende vragen en antwoorden

U treft hierna een selectie uit de vragen die tijdens de consultatieronden aan de werkgroep werden gesteld. De antwoorden daarop kunnen u behulpzaam zijn bij de interpretatie van de voorgestelde Participatie-aanpak.

1. Leidt de Participatie-aanpak tot extra regelgeving?

Nee. De Participatie-aanpak gaat over 'gedrag'. Het doel ervan is samenwerking. De essentie ervan is dat opdrachtgevers van fysieke projecten in de initiatieffase samen met bewoners (en overheid en andere belanghebbenden) heldere afspraken maken. Deze afspraken gaan over hoe zij met elkaar communiceren. En over wanneer, in welke mate en op welke wijze belanghebbenden betrokken zijn bij het proces in de verschillende projectfasen. Bestaande wetten en regels die van toepassing zijn, worden vooraf benoemd. Zo zijn dat voor corporaties de BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector) en de interne huurderscode, en voor sommige deelgemeenten de participatienota. De Participatie-aanpak leidt dus niet tot 'government' (extra regelgeving), maar hoort thuis in de filosofie van 'governance' (zorgdragen voor de rechten van alle belanghebbenden).

2. Gaat de Participatie-aanpak over de inhoud van projecten, zoals de hoogte van een nieuw gebouw, of de hoeveelheid en de kwaliteit van nieuwe woningen?

Nee. De Participatie-aanpak gaat over het proces. Over de manier van communiceren, over de wijze waarop bewoners/belanghebbenden worden betrokken in het proces van planontwikkeling (bijvoorbeeld een gebiedsvisie) en over besluitvorming. De inhoudelijke discussie en besluitvorming over allerlei deelonderwerpen vindt plaats in de daarvoor bedoelde organen, volgens de bestaande spelregels. De Participatie-aanpak is een stimulans om in de initiatieffase een 'routekaart' op te stellen van de hele reeks te nemen besluiten. Het participatieplan is niet bedoeld om vooraf inhoudelijke onderwerpen door te drukken of uit te sluiten. Deze spelregel geldt voor alle partijen en schept de voorwaarden voor een respectvolle werkvorm, waarin zij werken aan inhoudelijke analyse en planvorming.

- *We hebben als werkgroep een overzicht opgesteld (zie Bijlage II) van alle veelvoorkomende formele besluiten. Sommige besluiten hebben een wettelijke basis, zoals bestemmingsplannen. Hierbij is dan ook de inspraak wettelijk geregeld. Andere besluiten, zoals masterplannen, hebben geen wettelijke basis, en hierbij is de wijze van bewonersbetrokkenheid niet wettelijk geregeld. De Participatie-aanpak biedt een eenvoudige, praktisch toepasbare leidraad voor het maken van toetsbare afspraken over bewonersbetrokkenheid.*
- *De fysieke diensten, OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR), dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) en Gemeentewerken (GW) werken sinds kort met de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW).*

3. Betekent de Participatie-aanpak dat er voortaan maar één verplicht model van burgerbetrokkenheid bestaat bij fysieke projecten? Gaat de Participatie-aanpak niet ten koste van maatwerk?

Nee. Elk fysiek project (bouwproject) of proces (gebiedsontwikkeling) is uniek. De omstandigheden (wie-wat-waar-wanneer-waarom) zijn per definitie specifiek. Een participatieplan dat wordt opgesteld door de betrokken partners is daarom altijd projectgebonden en dus uniek. De Participatie-aanpak bevat geen opgelegd format (sjabloon).

In Rotterdam hanteren deelgemeenten en corporaties elk eigen participatiemodellen. De aanpak is niet bedoeld als stedelijk verplichte norm om deze modellen eenvormig te maken. De nieuwe aanpak heeft tot doel dat corporaties en deelgemeenten aan het begin van een project samen met bewoners en belanghebbenden aan tafel gaan en - op basis van hun modellen - een gezamenlijk procesplan opstellen.

- *We hebben als werkgroep een checklist opgesteld (zie Bijlage III) die behulpzaam kan zijn bij het opstellen van een participatieplan.*

4. Leidt de Participatie-aanpak tot (administratieve) lastenverzwaring?

Of de Participatie-aanpak tot lastenverzwaring leidt, is afhankelijk van hoe partijen de nieuwe aanpak in de praktijk vormgeven, als nieuwe werkwijze oppakken. Als vooraf niet wordt geïnvesteerd in een goede bewonersparticipatie kan dat later in het proces tot extra vertraging leiden. Anders gezegd: een eventuele (administratieve) lastenverzwaring in het begin zou moeten leiden tot een soepeler proces over het geheel, zodat tijd, geld en energie worden terugverdiend.

In algemene zin is het onvermijdelijk dat de toepassing van de Participatie-aanpak tijd en geld kost. Echter, de meeste opdrachtgevers (zoals corporaties en deelgemeenten) besteden in de huidige praktijk al veel tijd en energie aan burgercommunicatie. In die zin is er in het geval van de Participatie-aanpak dus geen sprake van kostenverzwaring.

Kosten en tijd zitten onder meer in:

- *het opstellen van een participatieplan (met inbegrip van het leggen van contacten met diverse bewonersgroepen en andere belanghebbenden, nodig voor het opstellen van een sociale kaart, enz.);*
- *het faciliteren van de bewonersvertegenwoordiging ten behoeve van deelname aan het proces;*
- *het verzorgen van een goede documentatie/archivering van bijvoorbeeld de projectteamvergaderingen met bewoners, en hun initiatieven en adviezen.*

In de huidige praktijk gaat het merendeel van de bezwaren van burgers over de gebrekkige communicatie. Opdrachtgevers, overheden, maar ook bewoners zelf maken hoge kosten voor het inhuren van juridische steun bij bezwaar- en beroepsprocedures en soms zelfs rechtszaken. Dit zijn maatschappelijke kosten, die niet ten goede komen aan de kwaliteit van het project zelf. Toepassing van de Participatie-aanpak kan de noodzaak tot juridische procedures sterk verminderen. Dit laat onverlet dat de weg naar procedures voor burgers altijd open staat en dat ook 'de politiek' altijd projecten ter discussie kan stellen. Echter, indien de Participatie-aanpak is toegepast en betrokken partijen hebben gewerkt volgens een goedgekeurd participatieplan, is de kans kleiner dat die discussie zich toespitst op 'het proces' en hebben claims op grond van onvoldoende communicatie, inspraak en/of betrokkenheid minder kans van slagen.

5. Leidt de Participatie-aanpak tot verandering van formele bevoegdheden?

Nee. De Participatie-aanpak beschouwt de bestaande bevoegdheden als gegeven (zie ook Bijlage II). Toepassing van de Participatie-aanpak heeft als voordeel dat deze bevoegdheden in het participatieplan vóóraf inzichtelijk worden gemaakt. De winst is dat hierdoor helder is wie waarover precies besluiten neemt. Zo is het voor veel burgers en marktpartijen (maar ook voor ambtenaren en raadsleden) vaak onbekend of een bepaald besluit nu door de deelgemeente of door de gemeente genomen kan worden. Ander voorbeeld is dat corporaties in bepaalde gevallen bevoegdheden hebben waar de (deel)gemeente geen invloed op heeft, terwijl in sommige politieke discussies de verwachting wordt gewekt dat de (deel)gemeente wél kan ingrijpen.

6. Leidt de Participatie-aanpak tot een verandering van besluitvormingsprocessen?

De besluitvormingsprocessen die (op grond van wetgeving) formeel noodzakelijk zijn om ontwikkelingen mogelijk te maken, blijven onverminderd van kracht. Er is wel een adviesmoment door de deelgemeente toegevoegd. Het participatieplan wordt opgesteld door de Gouden Driehoek: de initiatiefnemer, de deelgemeente, de bewonersvertegenwoordiging en de andere belanghebbenden. Zij dienen het er over eens te zijn dat het plan heldere procesafspraken bevat. Zodra dit het geval is, vormt het participatieplan het referentiekader voor de wijze waarop zij samenwerken. Omdat de deelgemeente het bevoegd gezag is op het vlak van bewonersparticipatie, wordt het participatieplan aan de deelgemeente voorgelegd ter advisering.

Sommige projecten, zoals de vernieuwing van een hele buurt, duren vele jaren. Omdat omstandigheden kunnen veranderen, is het raadzaam het participatieplan periodiek te bespreken en indien nodig aan te passen. Ook in dit geval wordt het plan opnieuw voor advies aangeboden aan de deelgemeente.

De essentie van het participatieplan is dat binnen de Gouden Driehoek het commitment over de procesafspraken wordt vastgelegd. Het bereiken van dit commitment is het startmoment waarop partijen met elkaar verder willen en kunnen. Het participatieplan is vormvrij, maar er kan wel gebruik worden gemaakt van de checklist. Daarin staan onderwerpen waarover afspraken gemaakt moeten/kunnen worden. Wij pleiten er voor dat partijen hun commitment tot uitdrukking brengen door een gezamenlijke ondertekening van het participatieplan.

7. Waarom moet de deelgemeente betrokken zijn bij de vaststelling van een participatieplan voor een bepaald project?

De deelgemeente is een bestuur dat dicht bij de burger staat. Bovendien is de deelgemeente in het Rotterdamse bestuursmodel het bevoegd gezag op het terrein van bewonersparticipatie (zie o.a. de besluitvorming in het kader van gebiedsgericht werken en 'We kunnen zoveel beter'¹¹). De deelgemeente betrekken bij en laten adviseren over het participatieplan is belangrijk, opdat het bevoegd gezag kan toezien op voldoende tegemoetkoming aan de belangen van de bewoners. Het advies van de deelgemeente is overigens een advies zonder rechtsgevolgen (hiertegen is dus geen bezwaar of beroep mogelijk).

Deelgemeenten hebben kennis in huis van de sociale structuren in een wijk (verenigingen, bewonersorganisaties, actiecomités, Opzoomergroepen, vrijwilligersorganisaties, winkeliersverenigingen, zorgnetwerken, oudergroepen, enz.). Bewonersorganisaties hebben veel expertise aangaande ruimtelijkeorderingsaangelegenheden. Om die reden worden zij terecht vaak gevraagd als gesprekspartner bij fysieke projecten. Als bezwaar wordt echter vaak aangevoerd dat zij niet alle belangen vertegenwoordigen in een wijk.

Deelgemeenten kunnen meehelpen bij en adviseren over de samenstelling van een goede belangenvertegenwoordiging van bewoners. Opdrachtgevers uit de marktsector kunnen deelgemeenten in een vroeg stadium betrekken bij het maken van de 'sociale kaart' van een wijk, de samenstelling van de bewonersvertegenwoordiging en het opstellen van het participatieplan. Corporaties, tot slot, houden zich vanuit hun verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van wijken en buurten al intensief bezig met de sociaaleconomische aspecten van 'hun' buurten. In die zin kan dus sprake zijn van wederzijdse advisering.

8. Wie maakt het participatieplan?

¹¹ 'Over een adequate organisatie van het bestuur in Rotterdam: dicht bij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat' / Stadsbestuur; Raadsvoorstel en Ontwerpbesluit 2009.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van een participatieplan. Hoe dit gebeurt, wordt niet voorgeschreven en is dus maatwerk. De meeste marktpartijen hebben voldoende professionals in huis om relaties in de wijk aan te knopen. Ook is het denkbaar dat een bewonersgroep wordt gevraagd het voortouw te nemen bij het opstellen van een participatieplan. Deze vorm van 'governance' geeft blijk van vertrouwen in de kennis die bij bewoners aanwezig is. Tot slot kunnen opdrachtgevers uit de marktsector deelgemeenten en corporaties in een vroeg stadium betrekken bij het maken van de 'sociale kaart' van een wijk, bij het samenstellen van de bewonersvertegenwoordiging en het opstellen van het participatieplan.

9. Leidt de Participatie-aanpak tot een verschuiving van beslissingsbevoegdheden ('macht') naar burgers?

Nee. De Participatie-aanpak laat bevoegdheden intact. Een bekend voorbeeld is de regel dat 70% van de huurders moet instemmen bij een renovatieplan van een woonblok. Wat verandert, is dat vooraf helder wordt gecommuniceerd welke bevoegdheden precies aan de orde zijn en hoe burgers gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Bewoners worden dus niet geïnformeerd als plannen al klaar zijn, maar krijgen vanaf het begin een positie in het proces. In het participatieplan wordt voor de hele reeks te nemen besluiten afgesproken welke rol bewoners/belanghebbenden hebben bij welke beslissingen (bijvoorbeeld met behulp van de Participatieladder). De Participatie-aanpak biedt daarvoor de ruimte en maakt maatwerk mogelijk. De checklist die we als werkgroep hebben opgesteld, voorziet ook in onderwerpen die behoren tot het sociale proces, zoals terugkeergarantie, huurgewenning, verhuiskostenvergoedingen, enzovoort. In het participatieplan kunnen partijen hierover afspraken maken.

10. Betekent de Participatie-aanpak dat geen enkel bouwproject kan starten zonder bewoners en belanghebbenden vooraf te informeren?

Het hangt er vanaf wat je als startmoment kiest. Tijdens de consultatieronde bleek dat het startmoment van een project moeilijk is vast te stellen. Uiteraard treft een opdrachtgever eerst intern een reeks voorbereidingen, alvorens een project voor de buitenwereld aan te kondigen als een 'initiatief'. Essentie is dat een opdrachtgever er rekening mee houdt dat in de initiatieffase een participatieplan wordt opgesteld. Dit plan wordt samen met bewoners/belanghebbenden en in overleg met de deelgemeente gemaakt, om de procesafspraken goed vast te leggen. De Participatie-aanpak biedt de partners ruimte en tijd om een geschikte samenwerkingsvorm te vinden. Toepassing van de Participatie-aanpak moet met name professionele marktpartijen en overheid (stad en deelgemeenten) helpen transparanter te werken. Daarnaast moet de nieuwe aanpak voorkomen dat interne voorbereidingen leiden tot halve of hele besluiten, nog voordat bewoners/belanghebbenden betrokken zijn bij het planvormingsproces. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld bij de ontvangst van een 'informatieplan' direct aangeven dat een initiatiefnemer ook werk moet maken van bewonersparticipatie (in het geval dit nog niet gebeurd is).

In de huidige praktijk worden bewoners soms gezien als een 'hindermacht' die alle veranderingen wil tegengaan, en wordt het moment om plannen te presenteren zo lang mogelijk uitgesteld. Uit de consultatiefase is echter gebleken dat de meeste bewonersgroepen begrip hebben voor de noodzaak om projecten te realiseren (in een grote stad wordt altijd wel ergens gebouwd). Maar zij worden boos en/of gaan in verzet wanneer plannen als 'feit' worden gepresenteerd en er geen ruimte meer is voor meedenken. De boosheid heeft grofweg twee oorzaken: ten eerste is het in een hoogontwikkelde democratie 'not done' om belanghebbende burgers te negeren, ten tweede is het een gemiste kans om de inzichten van de bewoners niet te benutten bij het opstellen van de plannen.

11. Hoe zit het met 'participatie' als een project (deels) is bedoeld voor nieuwe bewoners, dus bewoners die nu elders wonen?

Wij zijn als werkgroep van mening dat het voor de toepassing van de Participatie-aanpak geen verschil uitmaakt of een project bedoeld is voor nieuwe of voor huidige bewoners. Bij elke ruimtelijke ontwikkeling is het verstandig om in de beginfase duidelijk te maken hoe het proces verloopt. Dit geldt

eens te meer wanneer je kunt verwachten dat het project een grote impact zal hebben op de wijk of het leven van individuele bewoners.

12. Wat gebeurt er als er in een projectteam een meningsverschil ontstaat?

In geval van een meningsverschil is het belangrijk eerst helder te krijgen of er sprake is van een inhoudelijk of een procesgerelateerd meningsverschil.

- Inhoudelijke meningsverschillen worden eerst binnen het projectoverleg opgelost, volgens de normale regels van besluitvorming. Meningsverschillen van principiële aard kunnen worden voorgelegd aan het bevoegd gezag. Het bestuur neemt een besluit.
- Bij meningsverschillen over het proces dient het participatieplan als referentiekader ("Hebben we het zo wel of niet afgesproken?").

De nieuwe aanpak zorgt ervoor dat er binnen de Gouden Driehoek afspraken worden gemaakt, onder meer over hoe partijen omgaan met meningsverschillen. Inhoudelijke meningsverschillen moeten worden neergelegd bij het bevoegd gezag. Dat neemt vervolgens een besluit over de inhoud.

- o Als werkgroep stellen we voor om na een jaar te evalueren of het voor het oplossen van een meningsverschil voldoende is om te verwijzen naar de procesafspraken. Is dit niet zo, dan kan de bestaande Ombudsman een optie zijn, of een tijdelijke, extra stedelijke ombuds- of mediationfunctie (neutrale tussenpersoon). Het projectteam kan deze tussenpersoon vragen een (bindende) uitspraak te doen over de toepassing van de Participatie-aanpak. Mediation kost uiteraard geld; opdrachtgever en (stedelijke) overheid kunnen deze kosten delen.

13. Hoe weet je of er sprake is van een goed bewonersparticipatieproces?

Als na afronding van een project door alle betrokken partijen (overheid, bewoners, belanghebbenden en marktpartijen) gezamenlijk wordt vastgesteld: "Ja, het is goed gegaan, zoals we samen hadden afgesproken", dan kun je spreken van een goed participatieproces.

Wij kunnen als werkgroep geen waterdichte definitie geven van een goed participatieproces. Ook in de literatuur zijn geen standaardformules te vinden die succes garanderen.

- o Mogelijk blijkt na een jaar dat er behoefte is aan het verzamelen van best practices (geslaagde praktijkvoorbeelden). In dat geval bekijken we tijdens de evaluatie of het raadzaam is om een steunpunt in te richten waar Rotterdammers ideeën kunnen opdoen. Vanuit het steunpunt kan in de eerste periode actief de invoering van de Participatie-aanpak worden gepromoot via workshops voor bewonersorganisaties, ambtenaren (bij diensten en deelgemeenten) en professionals (bij marktpartijen).

Bewonersparticipatie is geen doel op zich. Het is een manier van werken om in een dichtbevolkte stad te komen tot plannen waarin alle betrokken partijen zich kunnen vinden. Dit komt zowel ten goede aan de kwaliteit van gebiedsvisies en bouwplannen, als aan de lokale democratie.

Overheden, marktpartijen en bewoners hebben zich te houden aan wet- en regelgeving. Het nadeel van wetten en regels is dat die vaak zijn opgesteld als minimumeisen: je móet ten minste dit of dat doen, maar meer mag ook. In de praktijk halen partijen soms hun gelijk door bij een meningsverschil te verwijzen naar deze minimumeisen. Dit 'op veilig spelen' kan uitmonden in juridische procedures, kostbare vertragingen van bouwprojecten en verstoorde relaties in de stad. De Participatie-aanpak vloeit voort uit een filosofie die niet uitgaat van een conflict tussen partijen, maar van een gedeeld belang bij de woonkwaliteit van een wijk. De consultatiefase heeft een schat aan informatie

opgeleverd. Daaruit blijkt dat veel Rotterdammers begrijpen dat er in de stad wordt vernieuwd en gebouwd, maar óók dat zij absoluut geen begrip kunnen opbrengen voor slechte communicatie, ondeugdelijke argumenten voor of tegen een plan, onduidelijke besluitvorming, enzovoort. Daarnaast blijkt duidelijk dat er vele bewoners zijn die een deel van hun vrije tijd willen inzetten voor 'het algemeen belang'.

14. Hoe vrijblijvend is het werken met de Participatie-aanpak?

De Participatie-aanpak is een afspraak tussen de Rotterdamse overheid, marktpartijen en bewoners/bedrijven (Gouden Driehoek) over de manier van samenwerken bij ruimtelijke projecten. De aanpak is geen wet, maar een afspraak. Deze afspraak is realistisch en toetsbaar.

- *De Participatie-aanpak is realistisch, omdat er niets verandert, qua bevoegdheden of capaciteiten. Wat wel verandert is dat opdrachtgevers vanuit de fairplay-gedachte, in de initiatiefase van een project, direct met overheid en bewoners procesafspraken maken.*
- *De Participatie-aanpak is toetsbaar, omdat procesafspraken (vastgelegd in een participatieplan) onderdeel uitmaken van het formele besluitvormingsproces.*

De eerste stap van de Participatie-aanpak roept partijen op om een projectverkenning te doen. Daarmee bepalen zij eerst óf het nodig is om een participatieplan op te stellen. Is dit het geval, dan is er sprake van een inspanningsverplichting. Betrokken partijen kunnen elkaar hierop aanspreken. Is de participatie-aanpak vastgesteld, dan worden met name de besluiten rond (ruimtelijke) gebiedsvisies, masterplannen en stedenbouwkundige plannen via een interactief proces met bewoners en belanghebbenden opgesteld. De inspanningsverplichting geldt dan ook voor bewoners en belanghebbenden. De aanpak is geformuleerd in de geest van samenwerking. Er zijn dan ook geen formele sancties op het niet-naleven van de aanpak.

15. Hoe pas je de Participatie-aanpak toe in projecten die al zijn gestart?

De Participatie-aanpak kan zowel in toekomstige als in lopende projecten worden toegepast. Het is nooit te laat om procesafspraken tussen partners te (her)bevestigen.

16. In hoeverre lost de Participatie-aanpak de 'disbalans' in de Gouden Driehoek op?

In de consultatiefase werd erkend dat in beleidsprocessen bewoners en belanghebbenden om meerdere redenen ongelijk zijn aan overheid en marktpartijen. De Participatie-aanpak zet in op een gelijkwaardig gesprek binnen de Gouden Driehoek. Verder draagt de aanpak op drie manieren bij aan de versterking van de positie van bewoners en belanghebbenden, ten opzichte van marktpartijen en de (lokale) overheid.

- *Gezamenlijke vaststelling van een participatieplan bij ruimtelijke gebiedsvisies, masterplannen en stedenbouwkundige plannen binnen de Gouden Driehoek.*
- *Ondersteuning en facilitering van bewoners en belanghebbenden op projectniveau.*
- *Facilitering van kennisuitwisseling op stedelijk niveau.*

Bijlage II

Overzicht formele bevoegdheden m.b.t. de verschillende processtappen bij ingrepen in de ruimtelijke omgeving en bewonersparticipatie

Overzicht is mede gebaseerd op:

- de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening;
- de op 6 november 2008 door de gemeenteraad vastgestelde bevoegdhedenverdeling inzake Ruimtelijke Ordening met de deelgemeenten;
- de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken.

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
<i>1. Initiatieffase</i>			
Gebiedsvisie	Bevat het resultaat van het proces waarin de partijen in de Gouden Driehoek (bewoners/ andere belanghebbenden, ontwikkelende partijen en (deel)gemeente) het eens moeten worden over de gewenste toekomst van het betreffende gebied.	Gebiedsvisie, masterplan en stedenbouwkundig plan (zie hierna) hebben geen formele status op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Er zijn dus ook geen wettelijke verplichtingen m.b.t. inspraak en/of participatie aan deze planfiguren verbonden.	Gemeenteraad en deelgemeenteraad.

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
Masterplan	Planfiguur in de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken. Bevat de hoofdlijn van het ruimtelijk plan: wat gaat er gebouwd worden?	Zie gebiedsvisie.	BenW, soms gemeenteraad.
Stedenbouwkundig plan	Planfiguur in de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken. Bij omvangrijke en complexe gebiedsontwikkelingen wordt het masterplan doorgaans uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan.	Zie gebiedsvisie.	BenW, soms gemeenteraad.
Anterieure (voorafgaande) overeenkomst	Wordt vroeg in het proces bij nieuwbouwprojecten gesloten tussen ontwikkelende partij en gemeente. Kan gaan over kosten aanleg openbare ruimte, programma, fasering, e.d.	Grondexploitatiewet (is onderdeel van Wro).	BenW, directeur OBR is gemandateerd (gemachtigd).
2. Voorbereidingsfase			
Gebiedsbestemmingsplan	Niet gekoppeld aan concrete projecten.	Wro.	Gemeenteraad. Bewonersinspraak is formeel geregeld.
Projectbestemmingsplan	Gekoppeld aan een of meer concrete (bouw)projecten. Uitgangspunt van het huidige beleid is dat de	Wro.	Bij stedelijke projecten: gemeenteraad. Bij de overige projecten: deelgemeenteraad. Bewonersinspraak is formeel geregeld.

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
	initiatiefnemer van het project het projectbestemmingsplan zelf opstelt.		
Exploitatieplan	Als het niet gelukt is om een anterieure overeenkomst op grond van de Grondexploitatiewet af te sluiten met de ontwikkelende partij, moet er tegelijk met het projectbestemmingsplan een exploitatieplan opgesteld worden.	Grondexploitatiewet.	BenW. (Het deelgemeentebestuur kan slechts besluiten géén exploitatieplan te maken.)
3. Besluitvormingsfase			
Overeenstemming tussen de partijen in de Gouden Driehoek over een concreet plan tot sloop, verbetering en/of nieuwbouw van woningen, andere gebouwen of andere ingrepen in de ruimtelijke omgeving.	Een dergelijk samenhangend beslismoment bestaat er momenteel niet in de Rotterdamse praktijk. Feitelijk komt de hier bedoelde beslissing tot stand aan de hand van aparte besluiten m.b.t. een of meer van de andere in dit overzicht genoemde processtappen.	Burgerlijk Wetboek. Wet op het overleg huurders verhuurder. Besluit Beheer Sociale huursector (BBSH).	Boek 7, Titel 4 van het Burgerlijk Wetboek geeft aan dat bij de verbetering van woningen ten minste 70% van de zittende huurders moet instemmen met de ingreep. Bij sloop, nieuwbouw en andere ingrepen geldt deze voorwaarde niet. De wet op het overleg huurders verhuurder en het BBSH schrijven alleen voor dat huurders en verhuurder moeten overleggen over deze ingrepen.
Onttrekkingsvergunning t.b.v. sloop	Dit is de op inhoudelijke gronden verleende toestemming tot sloop, i.c. het oordeel dat de woningen gemist kunnen worden op de lokale woningmarkt.	Huisvestingswet en Huisvestingsverordeningen gemeente en stadsregio.	Dagelijks bestuur deelgemeente. Mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
Bouwvergunning	Dit is nadrukkelijk een gebonden vergunning. D.w.z. de vergunning moet verleend worden als aan de voorwaarden wordt voldaan.	Woningwet en Bouwverordening.	Bij stedelijke projecten: BenW. Bij de overige projecten: dagelijks bestuur deelgemeente. Mogelijkheid van bezwaar en beroep.
Sloopvergunning	Dit is de technische sloopvergunning, die aangeeft op welke wijze gesloopt moet worden.	Woningwet en Bouwverordening.	Bij stedelijke projecten: BenW. Bij de overige projecten: dagelijks bestuur deelgemeente. Mogelijkheid van bezwaar en beroep.
4. Uitvoeringsfase			
Vergunning voor tijdelijke verhuur	Woningen die gesloopt of ingrijpend verbeterd worden, kunnen gedurende 2 jaar (met maximaal 3 jaarlijkse verlengingen, dus in totaal maximaal 5 jaar) tijdelijk verhuurd worden, d.w.z. zonder huurbescherming voor de huurder. Voorwaarde is, dat de onttrekkingsvergunning t.b.v. sloop (zie hiervoor) verleend is. Bij hoge uitzondering kan de verhuurder de woning via een anti-kraakregeling (om niet, dus gratis) in gebruik geven.	Leegstandwet. Beleidsregels tijdelijke verhuur bij sloop of vernieuwbouw (renovatie), vastgesteld door BenW op 7 augustus 2007.	BenW. Geen mogelijkheid van bezwaar en beroep.
Start actieve herhuisvesting	De woningcorporatie beslist tot afgifte van herhuisvestingsverklaringen (die voorrang op de woningmarkt geven) of tot directe	Huisvestingswet en Overeenkomst woonruimteverdeling	Woningcorporatie geeft verklaring af. Geen uitvoerende rol voor overheid. Klachten kunnen worden ingediend bij Regionale

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
	herhuisvesting (buiten aanbodmodel om). Afspraak met de gemeente is om dit niet eerder dan 18 maanden voor de geplande ingreep te doen. Ook over de inhoud van de voorrangspositie (o.a. zoekprofiel o.b.v. gelijkwaardige woning) zijn afspraken tussen woningcorporaties en gemeente gemaakt.	stadsregio Rotterdam.	Geschillencommissie Woonruimteverdeling Rijnmond.
Toekenning verhuiskostenvergoeding en andere financiële regelingen voor huurders	Het minimumbedrag voor de verhuiskostenvergoeding is wettelijk vastgesteld. Voorbeelden van andere financiële regelingen zijn: <ul style="list-style-type: none"> • huurgewenningsregeling; • aanpassing huurprijs na verbetering of bij eerste bewoning nieuwbouw; • vergoeding zelf aangebrachte verbeteringen; • sociaal fonds; • geen dubbele huur. 	Wet op het overleg huurders verhuurder. BBSH. Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte met aanvullende regelingen.	De verhuurder kent toe, c.q. stelt vast. Geen uitvoerende rol voor gemeente. Klachten kunnen worden ingediend bij de klachtencommissie van de desbetreffende corporatie. Geschillen over de huurprijs kunnen worden voorgelegd aan de Huurcommissie.
Facilitering sociaal proces	In praktische zin gaat het om zaken als: <ul style="list-style-type: none"> • regelen van sociale begeleiding (individueel en collectief); • informatievoorziening aan bewoners tijdens proces; • leefbaarheid en onderhoud tot en tijdens de ingreep. 	Burgerlijk Wetboek en BBSH.	Woningcorporatie regelt en betaalt. Geen uitvoerende rol voor gemeente.
Toekenning terugkeergarantie	Vormt feitelijk onderdeel van het sociale proces. Er bestaat in de Rotterdamse praktijk geen stedelijke terugkeergarantie. Per	Burgerlijk Wetboek en BBSH. Bewegingsruimte van	Woningcorporatie kent toe. Geen uitvoerende rol voor gemeente.

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
	woningcorporatie wordt gezien of er al dan niet een formele terugkeergarantie wordt verstrekt.	corporatie wordt begrensd door de Overeenkomst woonruimteverdeling Stadsregio Rotterdam .	
Sociaal Statuut	In een stedelijk sociaal statuut kunnen afspraken gemaakt worden over een (basis)pakket van maatregelen die voor het doorlopen van het sociaal proces noodzakelijk zijn. Verschillende van de eerder genoemde uitvoeringsstappen kunnen hierin opgenomen worden. Andere kunnen overgelaten worden aan het overleg tussen partijen op gebieds- of projectniveau. Op dit moment is er in Rotterdam geen stedelijk sociaal statuut; wel zijn er diverse statuten per gebied en per woningcorporatie.	Wet op het overleg huurders verhuurder. BBSH.	Alleen verplichting tot overleg tussen huurders en verhuurder is geregeld; niet dat de uitkomst een sociaal statuut moet zijn. De landelijke wetgever heeft een wijziging van het BBSH in voorbereiding (met als alternatief opneming in de Aedes-gedragscode; zie Bijlage V). Deze wijziging geeft huurders van corporaties het recht op een sociaal statuut (lokaal handvest) bij sloop of renovatie.
5. Beheerfase			
Huurrecht	De individuele rechten en plichten van huurders (waaronder de regels m.b.t. het beëindigen van een huurovereenkomst) zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek. De collectieve rechten en plichten van huurders in de Wet op het overleg huurders verhuurder en het BBSH.	Boek 7, Titel 4 van het Burgerlijk Wetboek. Wet op het overleg huurders verhuurder.	Zie Burgerlijk Wetboek en Wet op het overleg huurders verhuurder zelf. (Te veel om hier op te sommen.)
Eigendomsrecht	De individuele rechten en plichten van eigenaar-	Burgerlijk Wetboek.	Zie huurrecht.

Processtap	Toelichting op processtap	Juridische basis	Verdeling van bevoegdheden en (basis)rechten in de Gouden Driehoek
	bewoners vloeien voort uit het algemene eigendomsrecht, zoals dit in het Burgerlijk Wetboek is verankerd.		
Appartementsrecht	Dit is een vorm van bijzonder eigendomsrecht m.b.t. het bezit en gebruik van appartementsrechten en het functioneren van Verenigingen van Eigenaren.	Burgerlijk Wetboek.	Zie huurrecht.

dS+V/Wonen
2 december 2009

Bijlage III

Samenstelling en overzicht activiteiten werkgroep

Werkgroep samenstelling periode juni 2008-juni 2009

- Perspectief overheid:
 - Gemeente Rotterdam (BSD, dS+V en OBR)
 - Deelgemeente Feijenoord
 - Deelgemeente Noord
 - Ministerie VROM
- Perspectief ontwikkelende partijen:
 - AM Vastgoed
 - Rabo Bouwfonds
 - Woonstad
 - Woonbron
- Perspectief bewoners/belanghebbenden:
 - Bewoners en Ontwikkelings Organisatie 's-Gravendijkwal
 - Vereniging Bewonersraden Hoogvliet
 - SONOR opbouwwerk
 - Kamer van Koophandel

Werkgroep samenstelling periode augustus-december 2009

In deze fase lag het accent op het voorbereiden van het eindadvies, en is gewerkt op basis van een klankbord-formule.

Aanspreekpunt voor perspectief corporaties: Woonstad.

Aanspreekpunt voor perspectief deelgemeenten: deelgemeente Feijenoord en VRD.

Aanspreekpunt voor perspectief bewoners: RIA (tot 26-10-2009).

Projectbegeleiding: dS+V en BSD.

Overzicht activiteiten werkgroep

	Publicaties	Bijeenkomsten consultatie
30-01	#1 Kadernotitie	
09-04		Met bewonersorganisaties.
14-04		Met corporaties en projectontwikkelaars.
21-04		Met overheid: ambtenaren, bestuurders en (deel)raadsleden.
23-4		Netwerk migrantenorganisaties.
11-05		Stadsgesprek met marktpartijen, bewoners en overheid.
30-05	#2 Terugblik consultatiefase	
04-06		Netwerk migrantenorganisaties.
18-06		Portefeuillehouders RO deelgemeenten (IBO3).
20-06	#3 Burgers beter betrekken	
01-07		Met bewonersorganisaties.
02-07		Ambtenaren Projectmanagementbureau OBR/dS+V.
02-09		Wethouder Karakus en portefeuillehouders deelgemeenten.
14-09		Wethouder Karakus en Platform Marktsector Rotterdam.
17-09		Met bewonersorganisaties.
24-09		Ambtenaren Deelgemeenten.
29-09		Corporaties, directieniveau.
13-10		Wethouder Karakus en corporaties.
5-11		Platform Marktsector.
18-11		Wethouder Karakus en portefeuillehouders deelgemeenten.
24-11		Wethouder Karakus en bewonersorganisaties.
25-11		Raadscommissie FIBS.
11-12		College B&W.

Bijlage IV

AedesCode

aedes

vereniging van woningcorporaties

Preambule

In het besef dat een thuis meer is dan een huis: de burens, een schone, veilige woonomgeving en andere voorzieningen, doen corporaties alles wat in hun vermogen ligt om samen met mensen die voor wonen een beroep op hen doen, goed wonen waar te maken.

- Voor mensen met lage inkomens. Die willen goed en vooral betaalbaar blijven wonen.
- Voor mensen op leeftijd. Die willen zo lang mogelijk zelfstandig wonen.
- Voor mensen die voor het eerst een woning zoeken. Die willen niet jaren wachten.
- Voor mensen met psychische en fysieke problemen. Die willen volwaardig wonen.
- Voor mensen in achterstandswijken. Die willen uitzicht op verbetering van hun leefomstandigheden.
- Voor de echte kansarmen: zwerfkinderen, dak- en thuislozen. Die moeten een dak boven hun hoofd hebben.

In partnerschap met gemeenten en andere maatschappelijke organisaties en gestoeld op harde afspraken willen corporaties in de buurt werken aan goed wonen. 'De samenleving' kan ons aanspreken op kwaliteit van wonen en leven.

Corporaties zijn maatschappelijke ondernemingen. Zij waarborgen de maatschappelijke bestemming van hun vermogen door effectief toezicht, een transparante inrichting van de organisatie, een voortdurende dialoog met de belanghouders in hun lokale omgeving en in een zorgvuldige omgang met hun klanten. Corporaties die lid zijn van Aedes, verantwoorden zich hierover actief. De normen die zij hanteren, hebben zij vastgelegd in de AedesCode.

Corporaties hebben in het debat over de te stellen eisen aan de zelfstandige maatschappelijke onderneming altijd voorop willen lopen. Zo is in het verleden (1998) als eerste vertaling van de Commissie Governancecode (commissie-Peters) een bedrijfstakcode opgesteld naar aanleiding van de *governance*-regels van de door de bedrijfstak ingestelde commissie-Glasz, naderhand aangescherpt in de eerste voor leden van Aedes verplichte AedesCode (2002).

De nieuwe AedesCode, die met ingang van 2007 van kracht is, is een resultaat van brede discussies binnen en buiten de vereniging. Zij spoort met de Branchecode Maatschappelijk Ondernemen van het NTMO (een door Aedes gestart samenwerkingsverband van organisaties in de zorg, het onderwijs, welzijn en wonen). De code is ook een resultaat van actuele politieke discussies over het functioneren van woningcorporaties. De adviezen van de interne verenigingscommissies AedesCode 2 (commissie-Streppel) en Overheid, Corporatie, Burger (commissie-Sas) en de recente externe Commissie Governancecode (commissie-Winter), en intensieve gesprekken tussen leden hebben voor essentiële input gezorgd voor deze nieuwe AedesCode.

De code heeft in eerste instantie tot doel om aan de buitenwereld kenbaar te maken waarop de leden van Aedes kunnen worden aangesproken. Daarnaast spreken de leden van Aedes ook elkaar aan op basis van deze code.

De opvattingen van de maatschappij over te hanteren normen en waarden bij maatschappelijk ondernemen zijn dynamisch. Zo zal ook deze code periodiek tegen het licht worden gehouden. Vanzelfsprekend worden belanghouders uitgenodigd deel te nemen aan het permanente debat over de verwachtingen die de samenleving aan corporaties stelt.

AedesCode

1. Maatschappelijke doelstelling

- We zijn maatschappelijke ondernemingen met een langetermijnverantwoordelijkheid.
- We werken aan vitale buurten en wijken in kernen, dorpen en steden waar mensen graag wonen en leven en zich kunnen ontwikkelen/ontplooiën.
- We werken in het bijzonder voor mensen die om financiële of andere redenen een steuntje in de rug nodig hebben om kwalitatief goed te wonen.
- We verbinden ons met bewoners en dagen ze uit om hun talenten in te zetten.
- We werken samen met onze partners en zijn responsief naar onze omgeving.
- We zetten onze middelen in, in de fysieke en sociaal-maatschappelijke infrastructuur waar ze het hardst nodig zijn en verantwoorden ons over onze keuzes en prestaties.
- Talenten van onze medewerkers zetten we in om onze prestaties te realiseren.
- Onze verscheidenheid is onze kracht.

2. Belanghouders

- We voeren actief en open overleg met onze belanghouders.
- Daartoe gaan we na wie onze belanghouders zijn. Deze worden benoemd en gepubliceerd. Hierbij hanteren we de Governancecode Woningcorporaties.
- In verenigingsverband doen we dit op nationaal niveau.

3. Klanten

- De wensen en behoeften van onze klanten staan centraal in ons handelen.
- We hebben een participatiebeleid.
- We betrekken bewoners actief bij het werken aan vitale kernen, wijken en buurten.
- Bij het ontwikkelen van onze producten en dienstverlening betrekken we onze klanten. De keuzes die we maken, lichten we toe.

4. Bestuur en toezicht

- We hanteren voor het inrichten van de bestuurlijke organisatie de Governancecode Woningcorporaties.

5. Integer ondernemen

- We ondernemen eerlijk, oprecht en transparant.
- We dulden geen belangenverstrengeling.
- We hanteren hiertoe in ieder geval een eigen integriteitbeleid met heldere normen en sancties. Ons integriteitbeleid is openbaar.

6. Inzet van middelen

- We hebben een visie op wonen in de lokale omgeving.
- We wenden ons vermogen actief aan op een wijze die past bij de doelstelling van onze corporatie.
- We kennen onze investeringscapaciteit en doen de gemeente(n) een voorstel voor onze bijdrage aan het realiseren van de woonvisie.
- Als leden van Aedes formuleren we gezamenlijk jaarlijks meerdere inspirerende ambities op het terrein van het wonen. We zetten onze niet-benodigde investeringscapaciteit in op minimaal een van de vastgestelde ambities.
- We hebben een doelmatige bedrijfsvoering.

7. Verantwoording en rapportage

- We verantwoorden ons jaarlijks over de toepassing van deze code in ons jaarverslag.
- We laten ons ten minste één keer in de vier jaar onafhankelijk, extern en gezaghebbend visiteren.
- De visitatie betreft in ieder geval:
 - de maatschappelijke prestaties van de corporatie, inclusief de totstandkoming en de naleving van prestatieafspraken;
 - de wijze waarop belanghouders worden betrokken en het effect daarvan op de beleidskeuzes;

- de wijze waarop het intern toezicht zorg draagt voor de borging van de eigen kwaliteit.
- Het visitatierapport is openbaar.

8. Toepassing, naleving en sancties

Deze code treedt in werking op 1 januari 2007 en wordt na twee jaar geëvalueerd.

We zijn aanspreekbaar en spreken andere leden aan op naleving van de code.

Commissie AedesCode

Er is een onafhankelijke Commissie AedesCode. Benoeming en opdracht van de Commissie AedesCode wordt vastgelegd in een reglement en is openbaar. Dit wordt vastgesteld door de ledenraad van Aedes.

Indien de corporatie niet voldoet aan het in de AedesCode bepaalde, kan eenieder die hierbij een redelijk en direct belang heeft ter zake een klacht indienen bij de Commissie AedesCode.

De AedesCode is niet vrijblijvend. De Commissie AedesCode kan adviseren tot mediation dan wel adviseren een van de sancties genoemd in de statuten/het huishoudelijk reglement op te leggen.