# Toelichting op de Participatieverordening Zoetermeer 2022

## Algemene toelichting

De gemeente Zoetermeer werkt bij vraagstukken in de stad graag samen met direct betrokkenen zoals inwoners, bedrijven, verenigingen en instellingen. Zoetermeer besteedt al heel lang aandacht aan participatie. Op grond van de Gemeentewet (artikel 150) heeft de raad de verplichting een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid (participatie). In 2005 bracht het college de Participatievisie en het Participatieprotocol uit en in 2008 is de Participatie- en inspraakverordening vastgesteld. In 2013 heeft de raad de Kadernota Samenspraak (hierna: de nota) vastgesteld en in 2015 de Samenspraakverordening. In de verordening zijn de uitgangspunten van de nota verwerkt.

In 2017 en 2018 heeft het college het samenspraakbeleid laten onderzoeken en evalueren.

De raad heeft daarna ingestemd met een aantal beleidswijzigingen ter verbetering van de samenspraak en besloten om de Kadernota Samenspraak en de Samenspraakverordening te herzien. Het uitgangspunt daarbij is “Helder voor iedereen”.

Op 20 april 2020 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen dat vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt de term samenspraak wordt vervangen door participatie.

Participatie moet wel altijd passend zijn op de situatie, de doelgroep, het onderwerp en de doelstelling. Daarom blijft samenspraak uiteindelijk altijd maatwerk.

Er is voor gekozen om anders dan in de Gemeentewet de term 'inspraak' niet in deze verordening op te nemen. In Zoetermeer voldoen we aan de wettelijke verplichting van artikel 150 Gemeentewet door participatie toe te passen.

Participatie moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen (regeling via het reglement van orde), de mogelijkheid van het burgerinitiatief en het referendum en het gebruik maken van het recht van bezwaar- of beroep.

De Participatieverordening is de vervanger van de Samenspraakverordening. Aan deze verordening is een onderdeel participatie op grond van de Omgevingswet toegevoegd. Daarmee wordt voldaan aan de eisen die de Omgevingswet aan participatie stelt.

## Artikelsgewijze toelichting

### Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

#### Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Participatieprocedure:

De toelichting bij artikel 1.4 gaat hierop uitgebreid in.

Procesvoorstel:

Een procesvoorstel wordt alleen opgemaakt wanneer besloten wordt om een participatieprocedure te volgen. Het is een voorstel over het proces en de inhoud: hoe ziet de participatie eruit, wie

worden er op welke manier bij betrokken en welke invloed hebben/krijgen de deelnemers. Zie verder de toelichting bij artikel 1.4.

Gemeentelijk beleid:

Het zal duidelijk zijn dat het hierbij niet gaat om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze besluiten of maatregelen kunnen worden gebaseerd. Ook projecten kunnen hieronder vallen.

**Artikel 1.2 Onderwerp van Participatie**

Zoals beschreven in de Kadernota Participatie vindt bij de voorbereiding van nieuw beleid, of wijziging hiervan, participatie plaats. Het uitgangspunt is om bij het organiseren van participatie) te streven naar het voor het onderwerp meest passende niveau op de Zoetermeerse participatieladder.

Participatie kan door ieder bestuursorgaan (raad, college of burgemeester) worden opgestart. Bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid besluit het bestuursorgaan altijd over de wijze van participatie.

In de leden 3 en 4 van dit artikel is geregeld dat de raad zelf bepaalt welk niveau van participatie wordt toegepast, bij de start van nieuw kaderstellend beleid, of de wijziging hiervan. Dit zal vaak het geval zijn als het gaat om grotere beleidsmatige aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de raad behoren en waarvan de raad nog niet eerder de kaders heeft vastgesteld.

Over raadsvoorstellen waarbij het niet gaat om nieuw kaderstellend beleid, of de wijziging hiervan, zoals bijvoorbeeld verordeningen die vanuit hogere regelgeving worden opgelegd en waarbij weinig tot geen beleidsvrijheid bestaat of beleid waarvan de raad al de kaders heeft vastgesteld, beslist het college over het niveau van participatie. Het college moet dit wel motiveren en de raad hiervan zo spoedig mogelijk in kennis stellen.

Zie verder artikel 1.4 van de verordening en de toelichting daarbij.

In lid 6 is aangegeven in welke gevallen er geen participatie behoeft plaats te vinden.

In lid 7 is aangegeven in welke gevallen er een afgewogen en onderbouwde keuze moet worden gemaakt of participatie zal plaatsvinden of niet.

In de sub b opgenomen mogelijkheid wordt uiteraard niet bedoeld het niet tijdig in gang zetten van het traject.

**Artikel 1.3 Participatiegerechtigden**

Dit sluit aan bij artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 Awb gedefinieerd. Onder ingezetene wordt verstaan de inwoner van de gemeente Zoetermeer die daar staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie.

**Artikel 1.4 Participatieprocedure**

Participatie begint met het opstellen van een procesvoorstel. Dit voorstel wordt ter vaststelling aangeboden aan het bevoegde bestuursorgaan.

Als het bevoegde bestuursorgaan beslist om geen participatie toe te passen, omdat bijvoorbeeld de uitzonderingen van artikel 1.2, zesde en zevende lid van toepassing zijn, dan wordt geen procesvoorstel opgesteld.

In het advies aan het bevoegde bestuursorgaan wordt gemotiveerd aangegeven waarom geen participatie wordt toegepast.

Het verantwoordelijke bestuursorgaan beslist bij het opstellen van nieuw beleid, of wijziging hiervan expliciet over de in het tweede lid van dit artikel genoemde punten:

a. Met speelruimte wordt bedoeld: wat ligt al vast, wat nog niet, hoeveel beïnvloedingsruimte is er? Afhankelijk van het niveau van participatie, zal deze beïnvloedingsruimte verschillen (zie verder de toelichting bij dit artikel over de drie niveaus van participatie).

b. Welk doel wordt met de participatie nagestreefd? Het kan bijvoorbeeld gaan om:
   - draagvlak verkennen;
   - kwaliteit van het beleid en plannen vergroten;
   - samenwerking met partners en betrokkenen verbeteren;
   - wensen inventariseren;
   - belangen en ideeën op transparante wijze wegen.

c. Op welke schaal speelt de participatie zich af: buurt, wijk, stadsdeel of stedelijk niveau?

d. Wie zijn gerechtigd aan de participatie deel te nemen?

e. Wat is de status van de inbreng van de deelnemers? Deze moet aangegeven worden aan de hand van de participatieniveaus.

Drie participatieniveaus
Het is noodzakelijk dat er bij participatieprocedures vooraf een volstrekt heldere beschrijving ligt van de beïnvloedingsruimte die de deelnemers aan de participatie hebben. We maken onderscheid in drie niveaus:
1. informeren;
2. consulteren;
3. coproduceren;
Deze niveaus zijn nader uitgelegd in de artikel 1.1 van de Participatieverordening en in de Kadernota Participatie Zoetermeer 2022.

f. Hoe wordt het participatieproces ingericht?
Start, doorlooptijd, wijze van aanpak en de wijze waarop en het tijdstip waarop de deelnemers worden geïnformeerd over het verloop van de procedure en de uitkomsten van de participatie. Daarnaast ligt vast wanneer de deelnemers worden geïnformeerd over de uiteindelijke besluitvorming.

In het derde lid is vermeld dat het voornemen om participatie te houden op gepaste wijze bekend wordt gemaakt. Wat "gepast" is, is afhankelijk van de reikwijdte van de participatie. De wijze van bekendmaking kan variëren van publicatie op de website, in een krant, een huis-aan-huisblad, het Gemeenteblad of bijvoorbeeld een persoonlijke brief.

Met de in het vierde lid genoemde 'speciaal voor het onderwerp ingestelde adviesorganen' worden onder meer de Wmo-raad en de WZI begeleidingscommissie bedoeld. Indien nieuw beleid wordt ontwikkeld brengen zij daarover advies uit. Dit kan al gezien worden als een vorm van participatie. Indien uitsluitend deze organen bij de participatie worden betrokken, ligt het niet in de rede om een procesvoorstel over de vorm en inhoud van participatie op te stellen.

**Artikel 1.5 Eindverslag participatieprocedure**

Een eindverslag van de gevolgde participatieprocedure wordt altijd opgesteld als een procesvoorstel is gemaakt.

In het eindverslag communiceert het bevoegde bestuursorgaan duidelijk:

- hoe de procedure feitelijk is verlopen;
- de resultaten van de participatie door een korte zakelijke weergave van de inbreng van de deelnemers aan de participatie;
- de reactie van het bevoegde bestuursorgaan, wat er met de resultaten is of wordt gedaan, en de overwegingen daarbij.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt op www.zoetermeer.nl. Degenen die hebben deelgenomen aan de participatie ontvangen in beginsel een digitaal exemplaar van het eindverslag, tenzij dit aantal omvangrijk is, dan wordt volstaan met een algemene bekendmaking.

## Hoofdstuk 2 Participatie op grond van de Omgevingswet

**Artikel 2.1 Participatie Omgevingsvisie, programma, omgevingsplan**

Het Omgevingsbesluit (artikelen 10.7, 10,8 en 10.2) bepaalt hierover het volgende: “Bij het vaststellen van een omgevingsplan, omgevingsvisie of een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn”. Als een visie een programma of een omgevingsplan wordt vastgesteld, dan wordt daarbij aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid”.

Als algemeen uitgangspunt geldt voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan dat voorafgaand aan een ontwerpbesluit participatie moet worden verleend. De uitzonderingen genoemd in artikel 1.2, leden 6 en 7 zijn ook van toepassing op de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Dit betekent dat er geen participatie hoeft te worden gedaan als er sprake is van bijvoorbeeld een ondergeschikte beleidswijziging of wanneer sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij de gemeente geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft. Voor het omgevingsplan is verder bepaald dat geen (apart) eindverslag hoeft te worden opgemaakt over de participatie over een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet. Dit omdat in het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan hierover al een toelichting moet worden opgenomen.

Artikel 2.1, tweede lid, bepaalt dat er altijd participatie wordt verleend bij de wijziging van het omgevingsplan, tenzij er al een vorm van participatie of inspraak in een eerder stadium heeft plaatsgevonden of het geen ingrijpende ontwikkeling in de fysieke leefomgeving betreft. Bij participatie of inspraak in het voortraject kan men bijvoorbeeld denken aan participatie of inspraak op een stedenbouwkundige massastudie, een bouwplan, een visie of een andersoortig (beleids)document. Participatie is dus niet verplicht als er al participatie heeft plaatsgevonden of als de wijziging van het omgevingsplan geen ingrijpende gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving.

Is er geen sprake van een eerdere vorm van participatie of inspraak en maakt de wijziging van het omgevingsplan een ingrijpende ontwikkeling in de fysieke leefomgeving mogelijk, dan wordt er wel een voorontwerp van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan opgesteld dat wordt vrijgegeven voor de participatie. Voorbeelden van ingrijpende ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zijn: meerdere samenhangende ontwikkelingen in een gebied of wanneer wordt verwacht dat de

ontwikkeling grote invloed heeft op de (leef)omgeving of de herstructurering van een bestaand woon/werkgebied.

Het college van burgemeester en wethouders besluit of er participatie plaatsvindt over het wijzigingen van het omgevingsplan. De raad wordt via een memo geïnformeerd wanneer het college besloten heeft geen participatie toe te passen over een wijziging van het omgevingsplan. Dit gebeurt over het algemeen gelijktijdig met het toesturen van het voorontwerp omgevingsplan en het verzoek aan de raad om aandachtspunten mee te geven voor de verdere planvorming. De raad kan deze memo agenderen en het college verzoeken alsnog participatie toe te passen. Hiervoor geldt een termijn van 2 weken nadat de raadsmemo is aangeboden. Deze termijn valt buiten de recesperiode van de gemeenteraad.

In artikel 2.1, lid 2 is een vaste participatieprocedure opgenomen voor participatie op een wijziging van het omgevingsplan. Deze houdt in dat voorontwerp van het wijzigingsplan voor zes weken ter inzage wordt gelegd, waarbij iedereen in de gelegenheid wordt gesteld een participatiereactie in te dienen. Omdat de participatieprocedure al is vastgelegd, hoeft er geen procesvoorstel opgesteld te worden.

**Artikel 2.2 Participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteit**

Als een initiatief in strijd is met het omgevingsplan, dan kan het college op grond van de Omgevingswet op verzoek een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het omgevingsplan. Dit is dan een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het betreft hier een vergunning waarbij het college binnen de kaders van de Omgevingswet een belangenafweging moet maken en waarbij het college beleidsvrijheid heeft.

<u>Algemeen vereiste bij een aanvraag omgevingsvergunning: participatie is verplicht</u>
In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven:

of men aan participatie heeft gedaan,

zo ja; hoe men dit heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om daadwerkelijk aan participatie te doen. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. Het bevoegd gezag mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen omdat er geen participatie is geweest. Ook mag het bevoegd gezag de aanvraag niet buiten behandeling laten omdat er te weinig participatie is geweest. De bedoeling van artikel 7.4 is namelijk alleen om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Als hij aan participatie doet, moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn. Meer dan dat houdt de plicht niet in.

<u>Aanvraag omgevingsplanactiviteit kan verplichte participatie betekenen</u>
Er bestaat een uitzondering op de vrijblijvendheid van participatie bij omgevingsvergunningen. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Zie hiervoor artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (zie hiervoor artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht). In artikel 2.2 van deze verordening worden deze gevallen aangewezen. De gevallen

waarvoor participatie verplicht is, zijn de gevallen waarvoor advies met instemming van de gemeenteraad benodigd is.

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben. De rechtspraak zal moeten uitmaken wat enige inhoud feitelijk moet omvatten.

Voor het beoordelen of voldoende participatie is verleend, is het nodig te weten hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verleende participatie. Daarbij wordt in ieder geval aangegeven op welke reacties er zijn gegeven en wat daarmee gedaan is.

Verder is het relevant wat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn van de activiteit die de initiatiefnemer heeft aangevraagd. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving, zal meer uitgebreide participatie nodig zijn. Zie hiervoor ook de Kadernota Participatie.

De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het college. Bij die beoordeling kan het college gebruik maken van eventueel vooraf opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid.

Redenen voor participatie

Door aan participatie te doen, krijgt de initiatiefnemer een beeld van wat de omgeving vindt van zijn project. Het gaat hierbij niet alleen om omwonenden. Afhankelijk van het project kan de initiatiefnemer de mening van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen inwinnen.

Men kan daardoor zijn project aanpassen, zodat het meer draagvlak heeft. Het bevoegd gezag kan de uitkomst van de participatie betrekken bij de besluitvorming.

Natuurlijk hangt het van het project af of participatie zinvol is. Voor het slopen van een binnenmuur van een monument kan participatie overbodig zijn. Voor een groot project in een woonwijk is participatie waarschijnlijk erg verstandig.

Check op de informatie

De initiatiefnemer moet informatie die hij bij de participatie heeft gekregen, opnemen in zijn aanvraag. In artikel 2.2, lid 3 is opgenomen welke informatie de initiatiefnemer in ieder geval bij de aanvraag omgevingsvergunning moet bijvoegen. Ontbreekt deze informatie dan is de kans groot dat het college de aanvraag omgevingsvergunning niet ontvankelijk verklaart. De aanvraag wordt dan buiten behandeling gesteld.
Het college moet goed kijken of de aangeleverde informatie correct en voldoende is. Het college mag namelijk voor de motivering van een besluit niet alleen verwijzen naar de door de initiatiefnemer verstrekte informatie. Het college moet een eigen afweging maken over de juistheid van de verstrekte informatie en of nog aanvullende informatie nodig is.

Het college mag, behalve bij verplichte participatie, de aanvrager niet dwingen om extra informatie over de participatie te geven. Dus het college moet in sommige gevallen zelf extra informatie gaan inwinnen.

Te weinig informatie uit participatie

Het college kan informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van zijn besluit. Zoals

gezegd kan het college de initiatiefnemer niet tot participatie dwingen, behalve bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Wel kan het college proberen om de initiatiefnemer in het vooroverleg ervan te overtuigen dat participatie in zijn voordeel is. Daarnaast kan het college zelf extra informatie inwinnen. Dit kan tijdens de verplichte procedurestappen van de Awb of daarbuiten. Denk bijvoorbeeld aan de volgende mogelijkheden:

Het college kan aan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. Het college kan deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient.

Het college kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen.

Het college kan een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de uitgebreide procedure (rijksmonumenten, milieu e.d.) is dit verplicht op grond van artikel 3:11 Awb.

Het college kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden.

Het college is op grond van artikel 4:8 Awb verplicht om belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben, de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen. Deze verplichting geldt alleen als de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbende betreffen en die de belanghebbende niet zelf heeft verstrekt.

Het college kan een informatieavond of spreekuur houden.

## Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

### Artikel 3.3 Overgangsrecht

De wijzigingen hebben eerbiedigende werking bij inwerkingtreding van de verordening, voor beleidsvoornemens waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding al een samenspraakprocedure was opgestart wordt de oude verordening toegepast.

Deze verordening is niet van toepassing op aanvraag omgevingsvergunning die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).