Bijlage 20

Aangepaste Participatieverordening Zoetermeer 2022 (inclusief Toelichting)

Wijzigingen zijn in rood opgenomen

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Participatieverordening Zoetermeer 2022)

Hoofstuk 1. Algemene regels omtrent Participatie.

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

a. participatie: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid, in de vorm van informeren, consulteren of coproduceren;

b. participatieprocedure: de wijze waarop in de fasen van het beleidsproces, in een concreet geval, aan de participatie vorm wordt gegeven.

c. procesvoorstel: voorstel van het bevoegde bestuursorgaan, voorafgaande aan de te volgen participatieprocedure, waarin aangegeven wordt op welke wijze vorm zal worden gegeven aan de participatie.

d. gemeentelijk beleid: het aangeven van de doelen en de richting en de wijze waarop gestelde doelen van de gemeente worden gerealiseerd.

e. ingezetene: ieder die met een adres in de gemeente Zoetermeer is ingeschreven in de gemeentelijke Basisadministratie.

f. belanghebbenden: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

g. beleidsvoornemen: het voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen, wijzigen of evalueren van beleid.

h. coproduceren: De gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De gemeente en deelnemers werken echt als samenwerkingspartners. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven.

i. consulteren: De gemeente bepaalt de agenda, geeft duidelijke informatie en houdt betrokkenen op de hoogte. Meningen, suggesties, ervaringen en ideeën worden actief geïnventariseerd. De gemeente verwerkt deze zoveel mogelijk in het te nemen besluit, maar kan bij uiteindelijke besluitvorming hiervan onderbouwd afwijken. De gemeente stelt een eindverslag op van de participatie waarna dit wordt vastgesteld door de gemeente. Na vaststelling communiceert de gemeente het eindverslag zo snel mogelijk via de website en naar de deelnemers. De gemeente

ziet betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. Het proces richt zich op het inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Belangrijk is dat zo inzicht verkregen wordt in de wereld van de betrokkenen. De rol van de deelnemer in de participatieprocedure is die van geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.

j. informeren: De gemeente bepaalt de agenda, geeft duidelijke informatie en houdt betrokkenen op de hoogte. Plannen worden door de gemeente opgesteld. Betrokkenen worden door de gemeente geïnformeerd, bijvoorbeeld door een wijkbericht, een informatieavond of via de website. Betrokkenen kunnen hun vragen kwijt. Vragen worden beantwoord.

k. omgevingsvisie: Een visie als bedoeld in afdeling 3.1 van de Omgevingswet. In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast.

l. programma: Een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet. In een programma geven overheden uitwerking aan het te voeren beleid. Ook kunnen ze maatregelen opnemen om te voldoen aan andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving.

m. omgevingsplan: Een plan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet. Het omgevingsplan bevat algemene juridische regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Iedere gemeente heeft 1 omgevingsplan onder de Omgevingswet.

n: wijzigingsbesluit: Dit is het besluit waarmee het omgevingsplan wordt gewijzigd.

o: Omgevingsbesluit: Dit zijn rijksregels in aanvulling op de Omgevingswet die onder meer gaan over welke procedures er gelden en welk bestuursorgaan bevoegd is een bepaald besluit te nemen.

Artikel 1.2 Onderwerp van participatie

1. Bij het gehele proces van gemeentelijk beleid wordt participatie toegepast, tenzij er sprake is van één van de uitzonderingen als bedoeld in het zesde of zevende lid van dit artikel.
2. Het college of de burgemeester beslist over de participatieprocedure met betrekking tot de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden, conform het bepaalde in artikel 1.4 van deze verordening.
3. De raad beslist over de participatieprocedure met betrekking tot nieuw kaderstellend beleid of een wijziging hiervan, conform het bepaalde in artikel 1.4 van deze verordening.
4. In afwijking van het vorige lid, beslist het college over de participatieprocedure met betrekking tot raadsvoorstellen waarbij het niet gaat om het ontwikkelen van nieuw kaderstellend beleid of een wijziging hiervan, conform het bepaalde in artikel 1.4 van deze verordening. Het college stelt de raad hiervan voorafgaand aan de participatie op de hoogte.
5. Indien geen participatie wordt toegepast besluit het bevoegde bestuursorgaan gemotiveerd hiertoe. Het hiervoor in de leden 2, 3 en 4 bepaalde is van overeenkomstige toepassing.
6. In ieder geval wordt geen participatie toegepast:
   a. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
   b. inzake de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en gemeentelijke belastingen;
   c. wanneer het een beleidsvoornemen betreft dat betrekking heeft op interne organisatorische aangelegenheden van de gemeente.
   d. inzake de begroting.
7. Het bevoegde bestuursorgaan kan beslissen om geen participatie toe te passen:

a. indien de vaststelling van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;
b. indien het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving;
c. indien reeds participatie of een zienswijzeprocedure als bedoeld in afdeling 3:4 Algemene wet bestuursrecht over hetzelfde beleidsonderwerp heeft plaatsgevonden;
d. indien bezwaar en/of beroep open staat;
e. ten aanzien van ondergeschikte herziening van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
f. indien het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

Artikel 1.3 Participatie gerechtigden

Participatie wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 1.4 Participatieprocedure

1. Indien geen participatie wordt toegepast behoeft geen procesvoorstel te worden opgesteld.
2. Participatie vangt aan met het opstellen van een procesvoorstel. In dit voorstel wordt aangegeven op welke wijze aan de participatie vorm wordt gegeven. De volgende punten worden aangegeven:
   a. het exacte onderwerp van de participatie;
   b. de speelruimte van de participatie;
   c. het doel van de participatie;
   d. de schaal waarop de participatie speelt;
   e. wie mogen deelnemen aan de participatie;
   f. het niveau van participatie conform de niveaus zoals genoemd in de Kadernota Participatie: informeren, consulteren of coproduceren;
   g. de inrichting van het participatieproces.
3. Het voornemen hiertoe wordt bekend gemaakt op de voor die participatie gepaste wijze. In deze kennisgeving wordt ingegaan op de in het tweede lid, onder a t/m f, bedoelde punten. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijk inhoud.
4. In afwijking van het in het tweede lid bepaalde, wordt geen procesvoorstel opgesteld indien participatie uitsluitend zal plaatsvinden met een voor het onderwerp speciaal ingesteld adviesorgaan.
5. Het procesvoorstel wordt door het bevoegde bestuursorgaan vastgesteld. Het bepaalde in artikel 1.2, tweede, derde en vierde lid, is van toepassing.
6. Coproduceren is alleen mogelijk als er voldoende beleidsruimte, tijd en interesse van de ingezetenen en belanghebbenden voor is. Indien sprake is van coproduceren wordt altijd ook een participatieproces voor de ingezetenen en/of belanghebbenden die niet deelnemen aan de coproductie opgesteld.

Artikel 1.5 Eindverslag participatieprocedure

1. Ter afronding van de participatieprocedure wordt een eindverslag opgesteld. Ieder bestuursorgaan stelt het eindverslag voor zijn eigen bevoegdheid vast. Het bepaalde in artikel 1.2, tweede, derde en vierde lid, is van toepassing.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:

a. een overzicht van de gevolgde participatie. Indien afgeweken is van de in het procesvoorstel aangegeven procedure, wordt dit gemotiveerd aangegeven;
b. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de participatie, voor zover het niveau van de samenspraak zich daarvoor leent;
c. een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng als bedoeld onder b, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven welke punten al dan niet van invloed zullen zijn op het beleidsvoornemen en op het te nemen besluit.

3. Het eindverslag wordt op de gebruikelijke wijze openbaar gemaakt.
4. Het eindverslag wordt aan alle deelnemers van de participatie procedure toegezonden.

Hoofdstuk 2 Participatie op grond van de Omgevingswet

Artikel 2.1 Participatie Omgevingsvisie, programma, omgevingsplan

1. Voorafgaand aan het in procedure brengen van een ontwerp-omgevingsvisie, een ontwerpprogramma of een ontwerp-omgevingsplan, wordt de mogelijkheid van participatie op grond van de Participatieverordening geboden aan gerechtigden zoals bedoeld in artikel 1.3 van deze Participatieverordening. De uitzonderingen genoemd in de leden 6 en 7 van artikel 1.2 van deze verordening zijn hierop ook van toepassing. Voor het omgevingsplan geldt dat er geen eindverslag wordt opgesteld. In plaats daarvan worden de resultaten van de participatie verwerkt in de toelichting op het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan.
2. Participatie, als bedoeld in lid 1, houdt bij het omgevingsplan in dat een voorontwerp van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan voor zes weken ter inzage wordt gelegd, wanneer het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan voorziet in een ingrijpende wijziging waarover nog niet eerder participatie is verleend. Hierbij krijgen gerechtigden zoals bedoeld in artikel 1.3 van deze Participatieverordening de mogelijkheid om te reageren. De resultaten van deze participatie worden verwerkt in de toelichting op het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders besluit over het toepassen van participatie over het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan.
3. Een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan, wordt op grond van respectievelijk artikel 16.26, 16.27 en 16.30 van de Omgevingswet verder voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij kunnen op grond van artikel 16.23 Omgevingswet door eenieder zienswijzen naar voren worden gebracht.
4. Bij het vaststellen van een omgevingsvisie, een programma, of een omgevingsplan wordt op grond van respectievelijk artikel 10.7, 10.8 en 10.2, lid 2 van het Omgevingsbesluit aangegeven hoe "burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat daarvan de resultaten zijn." Daarbij wordt zoals onder het eerste lid bepaald, aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke participatiebeleid.

Artikel 2.2 Participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteit

1. Een aanvrager van een omgevingsvergunning is verplicht tot participatie van en overleg met derden, zoals bedoeld in artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet:
   a. voordat een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend, en
   b. waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, en

c. wanneer het een geval betreft waarvoor de gemeenteraad het voorbehoud van bindend advies heeft gemaakt als bedoeld in artikel 16.15a, lid b Omgevingswet, of wanneer het een geval betreft binnen het programmagebied Entree voor die initiatieven die vallen onder punt 1 t/m 4 van de Lijst van gevallen waarvoor advies met instemming van de raad nodig is.

2. De omvang van de participatie op grond van lid 1 van dit artikel moet in een evenredige verhouding staan tot de gevolgen van het project voor de fysieke leefomgeving. Of hiervan sprake is, is aan het college van burgemeester en wethouders om te beoordelen.
3. Bij een aanvraag omgevingsvergunning, zoals aangewezen in lid 1 van dit artikel, dient de volgende informatie te worden ingediend:
   a. een beschrijving op welke wijze participatie is verleend;
   b. wie bij de participatie betrokken is;
   c. welke reacties ontvangen zijn;
   d. wat met de reacties is gedaan;
   e. op welke onderdelen het plan is gewijzigd naar aanleiding van de reacties.
4. Het college van burgemeester en wethouders kan regels vaststellen voor verplichte participatie, zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 3.1 Voorrangsbepaling

Daar waar bij de toepassing van deze verordening in verband met de uitvoering van de Omgevingswet strijdigheid ontstaat tussen de algemene bepalingen in Hoofdstuk 1 en de bepalingen van Hoofdstuk 2 van deze verordening, gaan de bepalingen in Hoofdstuk 2 voor.

Artikel 3.2 Inwerkingtreding

De Participatieverordening treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Per gelijke datum wordt de Samenspraakverordening ingetrokken.

Artikel 3.3 Overgangsrecht

1. Beleidsvoornemens waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een participatie- of inspraakprocedure was opgestart op grond van de Samenspraakverordening (versie 2015) of de Samenspraakverordening (versie 2020), worden afgerond met toepassing van die verordening.
2. Deze verordening is niet van toepassing op een aanvraag omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 3.4 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening Zoetermeer 2022.

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.

In juli 2025 is de Participatieverordening 2022 aangepast vanwege de vaststelling van het Omgevingsprogramma Entree. Onderdeel van dat besluit is dat de gemeenteraad haar ‘instemmingsadvies’ voor Bopa’s (bouwplannen die strijdig zijn met het omgevingsplan) die passen in het Omgevingsprogramma Entree, heeft geschrapt. Daarmee verviel echter automatisch ook de verplichting tot participatie voor deze Bopa’s.

Aangezien dit niet wenselijk is, is artikel 2.2, lid 1 van de Participatieverordening 2022 aangepast zodat de participatieverplichting voor Bopa’s in Entree blijft bestaan.

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.

Aanvraag omgevingsplanactiviteit kan verplichte participatie betekenen

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.

Voor de gebiedsontwikkeling Entree is in juli 2025 een Omgevingsprogramma Entree vastgesteld. Daarin staan de beleidskaders voor de ontwikkeling. Bij de vaststelling is besloten dat voor aanvragen (bopa's) in dit gebied, die passen in het Omgevingsprogramma, géén 'advies met instemming' van de raad meer nodig is. Dat zou betekenen dat op grond van de Participatieverordening geen participatie meer verplicht is. Dat is niet wenselijk omdat is afgesproken met omwonenden van Entree dat er nog participatie volgt over de aanvragen Bopa's voor de verschillende plots in Entree.

Daarom is de Participatieverordening Zoetermeer 2022 aangepast in artikel 22, lid 1 sub c, zodat er nog steeds verplichte participatie is voor die aanvragen bopa's die passen in het Omgevings-programma Entree. Het gaat dan specifiek om die Bopa's die vallen onder punt 1 t/m 4 van de Lijst van gevallen waarvoor advies met instemming van de raad nodig is (dat wil zegen o.a. voor aanvragen voor meer dan 25 woningen, etc.).

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).