

**Afwegings- en Toetsingskader
Participatie Omgevingswet
Gemeente Zeist
2024**

Inhoud

H1	Introductie	3
1.1	Het belang van samenspel en participatie	3
1.2	Vormen van participatie	4
H2	Afwegings-en toetsingskader Participatie Omgevingswet	6
2.1	Gewenste participatie in Zeist.....	6
2.2	minimale verwachtingen	7
2.3	juridische aspecten.....	11
H3	Succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie	14
3.1	Voorbeelden van voldoende participatie	14
3.2	Randvoorwaarden voor goede participatie	15

H1 Introductie

Participatie is een essentiële pijler van de nieuwe Omgevingswet en gemeenten zijn daarom verplicht om participatiebeleid te ontwikkelen. Voor de gemeente Zeist is dit niet geheel nieuw. Wij hebben sinds 2022 al een algemeen 'Handvat Participatie'. Dat handvat is vastgesteld voor die situaties waarin de gemeente zelf het voortouw neemt voor een ontwikkeling of voor nieuw beleid. Maar het handvat is niet adequaat voor die situaties waarin een initiatiefnemer het voortouw neemt in een ontwikkelingsproces en de bijbehorende participatie. Daarom is er behoefte aan een aanvullend 'Handvat Participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers'. In dergelijke gevallen heeft de gemeente immers vooral een toetsende rol en minder een organiserende rol.

De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de Eerste Zeister Omgevingsvisie, per amendement, besloten dat er een 'Handvat Participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers' zal worden ontwikkeld. Dit handvat zal in de loop van 2024 worden opgesteld in samenspraak met belanghebbenden. Maar de Omgevingswet wordt al op 1 januari 2024 van kracht en we willen vanaf het begin sterk in kunnen zetten op participatie. Daarom hebben we dit voorliggende tijdelijke "Afwegings- en Toetsingskader Participatie Omgevingswet" opgesteld. Dit document biedt inzicht in:

- Onze visie op samenwerking en participatie.
- De processen die de Omgevingswet met zich meebrengt en de eisen die worden gesteld aan participatie.
- Hoe wij de uitkomsten van participatie zullen wegen.
- De succesfactoren en randvoorwaarden die bijdragen aan effectieve participatie.

Dit afwegings- en toetsingskader verschaft alle betrokkenen directe duidelijkheid over de visie van de gemeente Zeist op hoe een goed participatietraject dient te verlopen. Het zal vanaf 1 januari 2024 in gebruik worden genomen, enerzijds als inspiratie voor initiatiefnemers bij het opzetten van hun participatietraject en anderzijds als onderdeel van de juridische borging van participatie voor belanghebbenden. In de loop van 2024 zullen we de ontwikkeling van ons participatiebeleid voortzetten door te werken aan een definitief 'Handvat Participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers'. Dit proces zal interactief zijn en we zullen gebruikmaken van de expertise uit de samenleving.

1.1 Het belang van samenspel en participatie

In Zeist streven we naar 'een goed leven', waarbij wij wensen dat inwoners en ondernemers zoveel mogelijk hun leven kunnen leiden zoals zij dat zelf willen. Het concept van 'samenspel' tussen de gemeente en de samenleving staat hierbij centraal. Samenspel is een aanpak waarbij belanghebbenden, zoals inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, actief en op een volwaardige manier samenwerken bij het nemen van beslissingen, het uitvoeren van projecten en het organiseren van activiteiten.

Participatie is een cruciaal instrument in dit samenspel. De wet vereist dat belanghebbenden in een vroeg stadium worden betrokken bij het besluitvormingsproces over projecten of activiteiten. Belanghebbenden kunnen bestaan uit inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

De Omgevingswet bevat specifieke voorschriften met betrekking tot participatie. Overheden moeten belanghebbenden, waaronder inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, in een vroeg stadium betrekken bij de ontwikkeling van beleid en eigen plannen. Dit stelt belanghebbenden in staat om hun belangen, meningen en creatieve ideeën tijdig in te brengen. Daarnaast is overeengekomen dat belanghebbenden vooraf inzicht krijgen in het proces en worden geïnformeerd over de behandeling van hun inbreng.

In de gemeente Zeist wordt het participatiebeleid concreet uitgewerkt via het 'Handvat Participatie', dat in februari 2022 is goedgekeurd door de gemeenteraad. Dat document is opgesteld vanuit het perspectief van de gemeente als initiatiefnemer, bijvoorbeeld bij het opstellen van plannen of visies. Het fungeert als richtlijn voor de gemeente bij het opzetten van de eigen participatieprocessen. Dus als de gemeente voortouw neemt in het organiseren van een participatieproces (als initiatiefnemer dan wel regisseur).

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid juist bij de aanvrager om de participatie te organiseren. De gemeente biedt slechts ondersteuning daarbij. De aanvrager is vrij in zijn keuze hoe hij de participatie vormgeeft, maar moet wel aangeven of en op welke manier hij de omgeving heeft betrokken bij zijn plan en welke specifieke resultaten zijn voortgekomen uit deze betrokkenheid. Voor deze situaties is voorliggend 'Wegings- en Toetsingskader Participatie Omgevingswet' opgesteld, zodat belanghebbenden en initiatiefnemers weten wat er van hen verwacht wordt op het gebied van participatie.

1.2 Vormen van participatie

Bij de Omgevingswet speelt de initiatiefnemer of de inwoner een centrale rol bij het vormgeven van plannen. Hieronder wordt in algemene zin beschreven welke verschillende vormen van participatie er zijn:

Informeren: Initiatiefnemers en inwoners moeten op de hoogte worden gesteld van plannen en projecten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Initiatiefnemers dienen belanghebbenden te informeren over voorgestelde veranderingen en de mogelijkheid bieden om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen.

In de gemeente Zeist beschouwen we informeren eigenlijk niet als participatie, omdat het niet wederkerig is. Het betekent: zenden vanuit één partij, en geen verbinding in interactie.

Adviseren/ raadplegen: Belanghebbenden, waaronder inwoners en betrokken partijen, kunnen hun input of advies geven aan de initiatiefnemer over de plannen en projecten. Hun input en suggesties worden meegewogen, eerst door de initiatiefnemer en vervolgens door het bevoegd gezag bij de besluitvorming.

Co-produceren: Co-productie kan plaatsvinden wanneer initiatiefnemers en belanghebbenden samenwerken aan de ontwikkeling en uitvoering van projecten of initiatieven binnen de Omgevingswet. Dit bevordert een meer gelijkwaardige betrokkenheid, waarbij de kennis en expertise van de betrokken partijen worden benut om gezamenlijke oplossingen te bereiken, waar het bevoegd gezag mee akkoord kan gaan.

Meebeslissen: Meebeslissen is het hoogste niveau van participatie, waarbij belanghebbenden directe zeggenschap hebben over beslissingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Binnen de Omgevingswet kan dit betekenen dat initiatiefnemers en inwoners gezamenlijk met de gemeente besluiten nemen over bijvoorbeeld de inhoud van plannen en vergunningsaanvragen.

De keuze voor de juiste vorm van participatie binnen de Omgevingswet zal afhangen van de aard van het project. De initiatiefnemer maakt deze keuze, maar in voorkomende gevallen zal de gemeente bijsturen om een minimum niveau van participatie te waarborgen. In het volgende hoofdstuk wordt gedetailleerder beschreven wat er van participatie wordt verwacht en in welke situaties participatie zelfs verplicht is bij het aanvragen van een vergunning.

Het toepassen van de juiste vorm van participatie onder de Omgevingswet zal afhangen van de aard van het project, de wensen van belanghebbenden en de mate van betrokkenheid die wordt

nagestreefd. In Zeist verwachten wij minimaal het niveau van adviseren/raadplegen, omdat slechts informeren geen basis is voor inbreng door belanghebbenden en ook niet voor samenspel. In de praktijk zullen co-producen en meebeslissen uitzonderingen blijven vanwege eigendomssituaties en investeringsmogelijkheden. In het volgende hoofdstuk wordt meer in detail beschreven wat er van participatie wordt verwacht en in welke situaties participatie zelfs verplicht is bij het aanvragen van een vergunning.

H2 Afwegings- en toetsingskader Participatie Omgevingswet

Zoals in het vorige hoofdstuk vermeld, is dit afwegings- en toetsingskader van toepassing op situaties waarin het initiatief voor ontwikkeling niet van de gemeente zelf komt. In dergelijke gevallen draagt de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid voor de participatie en kiest zelf in welke vorm hij dit wil doen. Dit betekent echter niet dat de gemeente zich in alle gevallen volledig afzijdig houdt. Indien nodig en gewenst, kan en zal de gemeente de initiatiefnemer adviseren of eventueel ondersteunen bij het organiseren van het participatietraject en tijdig feedback verstrekken, zodat de initiatiefnemer weet of hij op de goede weg is. Vooral bij grote projecten met veel impact zal de gemeente meedenken.

De gemeente heeft in deze vorm van participatie primair geen organiserende rol, maar fungeert voornamelijk als beoordelende instantie. Zowel het participatieproces als de ruimtelijke aspecten van het plan worden door de gemeente beoordeeld. De ruimtelijke aspecten worden beoordeeld aan de hand van de vastgestelde beleidsdocumenten en de geldende (wettelijke) normen. De kwaliteit van het participatieproces wordt in de toekomst beoordeeld aan de hand van het 'Handvat Participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers' en, als voorbereiding daarop, aan de hand van dit eerste kader.

2.1 Gewenste participatie in Zeist

Ruimtelijke initiatieven variëren sterk, van het bouwen van een dakkapel of een schuurtje tot de ontwikkeling van nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen of de aanleg van nieuwe wegen. De mate van participatie wordt afgestemd op de impact die het initiatief heeft op de ruimte en de ruimtelijke kwaliteit. Hier geldt het principe van proportionaliteit: Een klein plan met beperkte impact vereist een kortere, beperkte vorm van participatie, met een kleine groep betrokkenen. Een groter plan met aanzienlijke impact vereist uitgebreide participatie in verschillende fases van de planvorming, waarbij veel belanghebbenden worden betrokken. Dit uitgangspunt wordt hieronder verder uitgewerkt, en aan het einde van dit kader vindt u concretere voorbeelden.

Bezien op de 'Ladder van participatie' vindt participatie in Zeist altijd minstens op het niveau van 'advisering/raadpleging' plaats. Daarvoor zijn de volgende punten van belang:

- Alle belanghebbenden moeten tijdig toegang hebben tot relevante delen van het plan, liefst in de fase van het vooroverleg.
- Belanghebbenden moeten hun visie redelijkerwijs kunnen delen met de initiatiefnemer.
- De initiatiefnemer moet de ideeën van belanghebbenden overnemen of gemotiveerd uitleggen waarom dat niet gebeurt.
- De gemeente moet volledig en juist worden geïnformeerd over het proces, de resultaten en de afwegingen, zodat de gemeente dit kan beoordelen.

Dit zijn abstracte principes. In de volgende paragraaf wordt dit concreter gemaakt aan de hand van de minimumeisen die de gemeente Zeist stelt aan initiatiefnemers en hun participatietraject.

Eerst gaan we in op de procedurele kant. Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de informatievoorziening en participatie rondom hun eigen initiatief. Ze hebben vrijheid om de vorm van participatie te kiezen, afhankelijk van de benodigde mate van participatie. Dit kan variëren van het verspreiden van informatie via flyers, het opzetten van een informatieve website, het houden van enquêtes, het organiseren van inloophmomenten, tot het oprichten van klankbordgroepen, enzovoort. Het belangrijkste is dat belanghebbenden tijdig kennis kunnen nemen van het plan en de mogelijkheid krijgen om op het plan te reageren richting initiatiefnemer.

In het bovenstaande overzicht staat dat belanghebbenden toegang moeten hebben tot alle relevante delen van het plan. In principe zijn alle onderdelen die een ruimtelijke impact hebben relevant, en initiatiefnemers moeten daarom tekeningen en motivaties behorende bij het plan openbaar maken tijdens de participatie. Er zijn slechts enkele uitzonderingen, die niet openbaar gemaakt hoeven te

worden, namelijk zaken, die de concurrentiepositie van initiatiefnemer kunnen schaden en zaken, die nog niet bekend zijn. Financiële aspecten hoeven bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt te worden, om de concurrentiepositie van een ontwikkelaar niet te schaden. Ook hoeven technische tekeningen niet verder uitgewerkt te worden dan strikt noodzakelijk is voor de procedure die wordt aangevraagd. Bij aanvragen voor een herziening van het Omgevingsplan of voor de planologische fase van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) zijn technische tekeningen bijvoorbeeld niet vereist. De benodigde uitwerking moet plaatsvinden als dit cruciaal is voor de beslissing over medewerking aan het plan.

Bovenstaande opsomming geeft ook situaties aan waarin de gemeente de participatie als onvoldoende zal beschouwen. Dit kan het geval zijn als:

- Niet alle belanghebbenden zijn (tijdig) geïnformeerd.
- Belanghebbenden niet (tijdig) toegang hadden tot alle relevante informatie.
- Belanghebbenden hun mening niet volledig of niet in alle relevante fases van de planvorming naar voren konden brengen, bijvoorbeeld als de door de initiatiefnemer geboden reactietermijn te kort was.
- De initiatiefnemer niet heeft gereageerd op de inbreng van belanghebbenden.
- De motivatie van de initiatiefnemer voor het al dan niet overnemen van de inbreng van belanghebbenden niet voldoende is of uitsluitend vanuit zijn eigen belang wordt verklaard. Hierbij wordt opgemerkt dat wensen van omwonenden, die zouden leiden tot een financieel onhaalbare businesscase, om die reden door de initiatiefnemer terzijde kunnen worden geschoven. Een economisch haalbaar plan is immers een vereiste voor een uitvoerbaar initiatief.
- De initiatiefnemer de gemeente niet, onvolledig of onjuist heeft geïnformeerd over het participatieproces.

In de meeste gevallen kan de meeste discussie ontstaan over het al dan niet voldoende motiveren van de belangenafweging voor het wel of niet overnemen van de inbreng van belanghebbenden. Iedere persoon heeft immers zijn eigen waarden en normen, en dus een andere belangenafweging. Dit wordt beïnvloed door wet- en regelgeving, beleid, jurisprudentie en gebruikelijke praktijken, maar kan nooit volledig worden geobjectiveerd. Uiteindelijk is het aan het bevoegd gezag om te beoordelen of de initiatiefnemer binnen de gegeven kaders redelijkerwijs de afweging heeft kunnen maken die aan de gemeente is voorgelegd.

2.2 minimale verwachtingen

In de vorige paragraaf zijn zes aspecten beschreven die ertoe kunnen leiden dat sprake is van onvoldoende participatie. Deze zes aspecten worden hieronder verder toegelicht, waarbij met name wordt aangegeven wanneer een initiatiefnemer wel voldoende inspanning heeft geleverd. Zoals eerder opgemerkt, hangt dit steeds af van de impact die het betreffende initiatief heeft op de ruimte en de ruimtelijke kwaliteit. De volgende zes situaties worden behandeld:

1. Onvoldoende belanghebbenden zijn geïnformeerd.
2. Belanghebbenden hadden niet (tijdig) toegang tot alle relevante informatie.
3. Belanghebbenden konden hun mening niet (volledig) of niet in alle relevante fases van de planvorming naar voren brengen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de termijn die de initiatiefnemer aan belanghebbenden heeft geboden om te reageren te kort was.
4. De initiatiefnemer heeft niet of onvoldoende gereageerd op inbreng van belanghebbenden.
5. De initiatiefnemer motiveert onvoldoende of uitsluitend vanuit zijn eigen belang waarom de inbreng van belanghebbenden niet (volledig) wordt overgenomen. Hierbij wordt opgemerkt dat wensen van omwonenden, die zouden leiden tot een financieel onhaalbare businesscase, wel degelijk om die reden door de initiatiefnemer terzijde mogen worden geschoven. Een economisch haalbaar plan is immers een voorwaarde voor een uitvoerbaar initiatief.

6. Initiatiefnemer informeert de gemeente niet, onvolledig of incorrect over het doorlopen participatieproces.

Ad 1: Definitie van alle belanghebbenden en tijdigheid.

Om te beginnen moet worden bepaald wie allemaal als belanghebbenden worden beschouwd bij een initiatief. Dit begint met de omwonenden die direct zicht hebben op het initiatief. Bij kleinere initiatieven kan dit beperkt blijken te zijn tot slechts enkele burens aan weerszijden en mogelijk ook enkele achterburens en/of mensen aan de overkant van de straat. Bij grotere initiatieven, vooral bij bouwprojecten met een aanzienlijke bouwhoogte, zal dit een grotere groep omwonenden betreffen. In ieder geval iedereen die direct zicht heeft vanaf hun perceel op het initiatief.

Het zichtcriterium is echter niet het enige relevante criterium. De ruimtelijke impact van het initiatief kan op verschillende manieren worden ervaren, zoals de invloed op verkeer, parkeersituaties, geur, licht, trillingen, geluidshinder, waterbeheer, erfgoed, lokale economie, groen (landschap, klimaatbestendigheid, biodiversiteit, enzovoort). Dit betekent dat er een bredere groep belanghebbenden kan zijn, afhankelijk van deze verschillende aspecten. Overweeg ook de volgende gevallen en de bijbehorende extra belanghebbenden:

- In geval van aanzienlijke verkeerstoename door het initiatief, moeten ook degenen die langs de aanrijroutes wonen, werken of recreëren worden betrokken.
- Als de straat- of wijkstructuur wordt aangepast door het initiatief, moeten ook buurt- of wijkverenigingen worden betrokken.
- Als het initiatief hinder of gevaar veroorzaakt, moeten ook degenen die (zoveel mogelijk op basis van objectieve maatstaven) last hebben van deze hinder of dit gevaar worden betrokken.
- Als het initiatief invloed heeft op erfgoed of groen, moeten ook belangenverenigingen die deze belangen behartigen, worden betrokken.

Plannen kunnen veranderen als gevolg van participatie, vooral bij grotere plannen waarvoor een langere participatieperiode nodig is. Wanneer plannen wijzigen, kan ook de groep belanghebbenden veranderen. Wanneer het aangepaste of uitgewerkte plan een andere impact heeft op de situatie, kan dat leiden tot een nieuwe groep belanghebbenden, die ook de kans moet krijgen om volwaardig te participeren. Soms betekent dit ook, dat al betrokken participanten niet langer belanghebbend zijn, maar over het algemeen blijven degenen die al veel tijd en energie in het participatieproces hebben gestoken, het liefst wel betrokken tot het einde. De gemeente is daar ook voorstander van.

Belanghebbenden moeten tijdig geïnformeerd worden. Participatie moet immers plaatsvinden op een moment in de planvorming waarop de initiatiefnemer de plannen nog redelijkerwijs kan aanpassen op basis van wat belanghebbenden naar voren brengen. Voor kleine(re) bouwprojecten, zoals een uitbouw of een enkele woning, kan het eenmalig verstrekken van een eenvoudige schets volstaan. Voor complexere projecten moeten belanghebbenden op de hoogte worden gebracht van de opzet, structuur, aanpak, en later van de gedetailleerde uitwerking van en eventuele aanpassingen aan het plan. De participatie vindt dan dus plaats in verschillende rondes en daarvoor biedt de fase van het vooroverleg de meeste ruimte. In elke ronde moeten belanghebbenden voldoende tijd krijgen van de initiatiefnemer om de plannen te bestuderen, met elkaar te overleggen en eventueel deskundigen te raadplegen, gevolgd door de gelegenheid om te reageren (zie punt 3).

Ad 2: Wanneer hebben belanghebbenden tijdig toegang tot alle relevante informatie?

De initiatiefnemer kiest zelf de manier waarop hij informatie verspreidt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door informatie huis-aan-huis te verspreiden, rechtstreeks contact op te nemen met belangengroepen (telefonisch, digitaal of anderszins), advertenties te plaatsen in lokale kranten, een website te openen, enzovoort. Als de initiatiefnemer een lijst van adressen nodig heeft voor alle woningen in de omgeving van zijn plan of van verschillende bekende buurt-, wijk- of belangenverenigingen, kan de gemeente hierbij helpen.

Het is van groot belang dat alle relevante informatie op een herkenbare plaats en gedurende voldoende tijd beschikbaar is. Hoewel een informatieavond of inloopmoment nuttig kan zijn, volstaat dit meestal niet om aan deze verplichting te voldoen. Eén avond is immers te kort voor belanghebbenden om op een redelijke manier kennis kunnen nemen van alles wat voor hen van belang is, te overleggen en te reageren. Daar is meer tijd voor nodig.

Bij kleinere initiatieven, zoals een uitbouw of een dakkapel, kan alle relevante informatie wel in één keer worden gedeeld, bijvoorbeeld in de vorm van een (schets)tekening die op één A4'tje past. Voor grotere en complexere initiatieven is het handiger om informatie beschikbaar te stellen via een website en belanghebbenden te verwijzen naar deze website. Het is aan de initiatiefnemer om te kiezen of hij dit wil doen, of dat hij een fysieke locatie organiseert waar alle informatie te raadplegen is. Dit zal waarschijnlijk meer inspanning vergen.

De initiatiefnemer moet informatie aanbieden zodat belanghebbenden op redelijke wijze kennis kunnen nemen van alles wat relevant is. Hierbij moet rekening worden gehouden met algemene vakantieperiodes in de regio. Initiatiefnemer hoeft niet te wachten op een enkele buurman die toevallig buiten het seizoen met vakantie is.

Ad 3: Wanneer hebben belanghebbenden hun mening volledig naar voren kunnen brengen, en wanneer in voldoende fases?

Een redelijke termijn voor het indienen van reacties is afhankelijk van de complexiteit van het initiatief en de impact van het plan. Hoe complexer het plan, des te meer tijd er nodig is om deze fase van het plan te begrijpen en erop te kunnen reageren. Hoe groter de impact van het plan, des te belangrijker het is dat iedereen tijd kan vinden om te reageren, en dus des te langer de termijn moet zijn. Houd hierbij rekening met de wettelijke termijn van 6 weken om zienswijzen in te dienen, die als voldoende wordt beschouwd voor grotere en complexe plannen met veel impact. Voor kleinere plannen met minder impact kan de termijn korter zijn, maar nooit korter dan een week. Er moet voldoende tijd zijn voor belanghebbenden om de plannen te begrijpen en te kunnen reageren. Een enkele informatieavond is meestal onvoldoende.

Praktische zaken moeten goed worden geregeld door de initiatiefnemer. Het moet duidelijk zijn wanneer en hoe men kan reageren, en de reacties moeten goed worden gedocumenteerd. Telefonische reacties alleen zijn daarom meestal niet voldoende. Dat geldt ook voor mondelinge reacties. Van mondelinge en telefonische reacties dient dan een verslag te worden gemaakt, zodat voor iedereen duidelijk is wat de inhoud van de reactie is en deze beschikbaar blijft.

Grote en complexe ontwikkelingen worden meestal niet in één keer ontworpen. Voorbeeld: bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk wordt eerst bepaald welk type woningen zullen worden gebouwd en hoe de stedenbouwkundige opzet eruit zal zien. Dit is een belangrijke beslissing waarop participatie mogelijk moet zijn. Daarna wordt de opzet uitgewerkt in een voorlopig ontwerp, en daarover moet eveneens participatie mogelijk zijn. Participatie moet mogelijk zijn tijdens de verschillende stappen van de planvorming. De initiatiefnemer kan kiezen hoe vaak en op welke manier hij belanghebbenden raadpleegt. Meer stappen betekenen meer tijd en inspanning voor het participatieproces, terwijl minder frequente betrokkenheid kan leiden tot het risico dat werk voor niets is gedaan en dat stappen moeten worden teruggedraaid.

Ad 4: Wanneer heeft de initiatiefnemer voldoende gereageerd op de inbreng van belanghebbenden?

Helaas kunnen ook bij een goede participatie niet alle wensen van alle belanghebbende worden ingewilligd. Belangen van initiatiefnemer en participant of van participanten onderling kunnen immers tegenstrijdig zijn of in strijd zijn met het algemeen belang. De initiatiefnemer mag dus bepaalde ideeën van belanghebbenden afwijzen. Er wordt echter van de initiatiefnemer verwacht dat hij de inbreng van

belanghebbenden serieus neemt en deze bekijkt vanuit het algemeen belang, mede zoals dat is vastgelegd in het gemeentelijke beleid.

Wanneer de initiatiefnemer een idee afwijst of een belang minder zwaar laat wegen dan een ander belang, moet de initiatiefnemer laten zien dat hij de reactie heeft begrepen en overwogen, maar dat er gegronde redenen zijn om de wens van de belanghebbende niet over te nemen. Deze 'gegronde redenen' dienen ook in lijn te liggen met het algemeen belang, zoals dat uit het gemeentelijke beleid blijkt.

De initiatiefnemer moet over de participatie, de ingebrachte wensen en de afweging tussen de verschillende belangen rapporteren aan de gemeente. De gemeente oordeelt uiteindelijk of de initiatiefnemer redelijkerwijs tot deze afweging heeft kunnen komen. De gemeente waardeert het wanneer de initiatiefnemer contact opneemt met de betreffende belanghebbende en samen op zoek gaat naar compromissen, toenadering of compensatie. Onze ervaring is, dat uit dit gezamenlijke overleg vaak veel begrip voor ieders situatie en standpunt ontstaat en ook hele mooie oplossingen voortkomen. Soms echter loopt zo'n overleg vast en dan hoeft het niet eindeloos te worden voortgezet.

Met betrekking tot participatie verwacht de gemeente altijd minimaal het niveau van "advisering". Alleen informeren is dus niet voldoende. Als de initiatiefnemer alleen vertelt wat hij van plan is, zonder ruimte te bieden voor input, is er geen sprake van echte participatie. Andere partijen moeten de mogelijkheid hebben om bij te dragen aan het plan. Zeist zal niet akkoord gaan met eenzijdige informatieverstrekking.

Aan de andere kant moeten belanghebbenden niet verwachten dat ze kunnen meebeslissen op het niveau van co-creatie of volledige zeggenschap over het project. Dit zou immers betekenen dat de belanghebbenden bijna gelijk worden gesteld aan de eigenaar van het initiatief en zelf zeggenschap krijgen over het project, wat een verregaande inbreuk zou zijn op het eigendomsrecht van de initiatiefnemer. De gemeente heeft niet het recht om op die manier inbreuk te maken op het eigendomsrecht.

Ad 5. Wanneer heeft de initiatiefnemer zijn belangenafweging voldoende gemotiveerd?

Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij:

- Alle reacties van belanghebbenden op zijn plan zorgvuldig bestudeert.
- De ideeën die in deze reacties zijn geuit serieus overweegt.
- Actief zoekt naar manieren om onhaalbare wensen deels te verwerken.
- Wanneer hij ervoor kiest om bepaalde ideeën niet over te nemen, dit goed motiveert.

Het is ontoereikend als er geen of geen relevante redenen worden gegeven om een idee van een belanghebbende te verwerpen. Ook volstaat het niet als de initiatiefnemer uitsluitend verwijst naar zijn eigen belang, bijvoorbeeld door te stellen dat het idee tot extra kosten zou leiden en dat hij niet bereid is om deze kosten voor zijn rekening te nemen. Het idee van belanghebbenden moet in het licht van het algemene belang worden beoordeeld, zoals beschreven in de verschillende relevante (gemeentelijke) beleidsdocumenten.

Ad 6. Wanneer heeft de initiatiefnemer de gemeente voldoende geïnformeerd?

Aan het einde van het participatietraject moet de initiatiefnemer een verslag aan de gemeente verstrekken. Dit verslag moet:

- Een gedetailleerd en nauwkeurig overzicht geven van de manier waarop de initiatiefnemer de participatie heeft georganiseerd, inclusief data van inloopmomenten, de naam en inhoud van de webpagina waarop informatie beschikbaar was, de wijze van aankondiging, en een beschrijving van de personen die op de hoogte zijn gesteld dat participatie zou plaatsvinden.

- Inzicht geven in de momenten waarop en de wijze waarop alle belanghebbenden de gelegenheid hebben gekregen om te reageren.
- Een volledig en nauwkeurig overzicht van de reacties bevatten (inclusief, voor zover mogelijk, alle originele reacties).
- Een beschrijving geven van de vervolgacties, zoals verdere gesprekken met belanghebbenden om tot compromissen te komen.
- Inzicht bieden in de overwegingen die ten grondslag liggen aan het wel of niet overnemen van de ingediende reacties.
- Een volledig en nauwkeurig overzicht van alle aanpassingen aan het plan presenteren die op basis van de participatie zijn doorgevoerd.

De gemeente kan op basis van dit verslag en eventuele reacties van belanghebbenden haar oordeel vormen over of aan alle bovengenoemde minimumeisen is voldaan.

2.3 juridische aspecten

Zoals eerder beschreven, is het gewenste niveau van participatie primair afhankelijk van de impact van een ruimtelijk plan op de omgeving en de ruimtelijke kwaliteit. Deze impact vormt de basis voor het oordeel van de gemeente Zeist over de kwaliteit van het gevolgde participatieproces. Een positief oordeel leidt tot voortzetting van de aangevraagde juridische procedure, zoals vergunningaanvragen, BOPA (Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit), wijzigingen van het Omgevingsplan, en dergelijke. In gevallen waarin de gemeente ruimte heeft voor afweging, houdt zij rekening met de resultaten van het participatieproces.

Naast het door de gemeente gewenste niveau van participatie bestaan ook (wettelijke) regels over het vereiste niveau van participatie. De mate van participatie die vereist is, is direct gerelateerd aan de procedure, die benodigd is om het plan te kunnen realiseren. De zwaarte van de procedure zal in grote lijnen parallel lopen met de impact van het plan op de ruimtelijke kwaliteit, maar er kunnen uitzonderingen zijn. Het juridisch kader is dan altijd bindend, al zal de gemeente zich inzetten om alsnog de gewenste participatie te laten plaatsvinden.

In alle, hieronder beschreven procedures vindt de gemeente Zeist participatie gewenst. Per procedurevorm staan juridische aspecten en bijzonderheden vermeld:

Vergunningsvrij (bouwen, gebruiken, aanleggen):

- Dit betreft over het algemeen kleinere ingrepen met beperkte impact.
- De initiatiefnemer wordt aangemoedigd om burens te informeren, gezien het toepasselijke 'burenrecht,' en rekening te houden met hun wensen.
- Hoewel de gemeente niet verplicht is om betrokken te worden, dient opgemerkt te worden dat "vergunningsvrij" niet hetzelfde is als "regelvrij."
- Als het participatietraject tekortschiet, heeft de gemeente geen juridische grondslag om in te grijpen.

Melding:

- De gemeente kent momenteel de juridische vorm van een melding niet, maar kan in de toekomst ervoor kiezen om dit instrument op te nemen in het Omgevingsplan, met name voor kleinere ingrepen met beperkte impact.
- Bij meldingen zijn de regels en voorwaarden die in het Omgevingsplan worden gesteld van toepassing.
- Het is ook hier wenselijk om de burens altijd te informeren, waarbij het 'burenrecht' van toepassing kan zijn.

- Als het participatietraject tekortschiet, kan de gemeente alleen juridisch ingrijpen als dergelijke vereisten zijn vastgelegd in het Omgevingsplan.

Binnenplanse Omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1 lid 1.a Omgevingswet):

- Dit omvat ingrepen met een redelijk grote maar lokale impact.
- Participatie met directe en indirecte burens is gewenst, en afhankelijk van het specifieke plan kan het nodig zijn anderen te betrekken.
- Terwijl het wenselijk is om burens en andere belanghebbenden te betrekken, kan de gemeente dit niet verplicht stellen.
- Vergunningen worden verleend indien wordt voldaan aan de planvereisten, en participatievereisten kunnen niet worden opgelegd via het plan.
- Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is dan van toepassing, waarbij aanvragers moeten aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden en, zo ja, hoe deze heeft plaatsgevonden en wat de reacties waren. Het antwoord "Nee, er is geen participatie geweest" kan ook geldig zijn. De termijn voor besluitvorming is 8 weken, met de mogelijkheid om deze eenmaal met 6 weken te verlengen, wat beperkte ruimte biedt voor participatie.

Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit:

- Dit betreft zowel grote als zeer grote plannen met een aanzienlijke impact op de omgeving, maar ook kleine ontwikkelingen zoals een dakopbouw of grote dakkapel kunnen buitenplans zijn.
- De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie bij een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit verplicht is, en heeft "alle gevallen" als categorie aangemerkt vanaf januari 2022.
- Daarom is de initiatiefnemer verplicht om participatie uit te voeren volgens door de gemeente opgestelde beleidsregels.
- Een verslag van de participatie, dat voldoet aan de in de beleidsregels gestelde eisen, vormt een vereiste voor indiening. Als het verslag niet voldoet, kan de aanvraag voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit worden geweigerd. De beleidsregels voor dit doel moeten nog worden vastgesteld. Dit document dient als een voorloper voor die beleidsregels.
- Het college dient binnen 8 weken te beslissen, maar in voorkomende gevallen kan de raad binnen deze termijn om advies worden gevraagd. De termijn kan eenmaal met 6 weken worden verlengd.
- In gevallen waarin het plan complex is en het college verwacht dat meerdere belanghebbenden bedenkingen tegen het plan zullen hebben, kan het college besluiten om een uitgebreide procedure toe te passen. Dit geeft aanvragers de gelegenheid om zienswijzen in te dienen op het voornemen om een uitgebreide procedure toe te passen, wat hen kan aanmoedigen om proactief aan participatie deel te nemen.

Aanvraag partiële herziening Omgevingsplan:

- Wanneer de functie van een gebied verandert, kan de initiatiefnemer ervoor kiezen om een partiële herziening van het Omgevingsplan aan te vragen. Dergelijke aanvragen hebben doorgaans betrekking op grote tot zeer grote plannen met een aanzienlijke impact op de omgeving.
- Een aanvraag voor een partiële herziening van het Omgevingsplan valt onder de bepalingen van artikel 16.30, lid 1, van de Omgevingswet. De gemeente moet de procedure volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toepassen. Dit omvat de publicatie van een ontwerpbesluit en een maximale besluitvormingstermijn van 6 maanden, die redelijk kan worden verlengd.
- Hoewel er geen wettelijke eisen zijn voor het plan dat moet worden ingediend, heeft de gemeente Zeist de vrijheid om aanvragen te weigeren. De gemeente verwacht van aanvragers

dat zij in voldoende mate participeren en dat zij een passend verslag van het participatieproces overleggen, in lijn met de voor participatie opgestelde beleidsregels.

NB:

Onder de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen het planologische deel en het technische deel van een vergunningaanvraag. Hoewel beide delen vaak samen zullen worden ingediend, kunnen ze ook afzonderlijk worden aangevraagd, wat resulteert in twee opeenvolgende procedures. Participatie zal doorgaans plaatsvinden bij de aanvraag van het planologische deel. In sommige gevallen kan echter ook participatie wenselijk zijn bij het technische deel, bijvoorbeeld bij de positionering van een afvoerpijp, aangezien dit geuroverlast kan veroorzaken. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om ervoor te zorgen dat alle inbreng tijdens het participatieproces, zowel planologisch als technisch, bij de juiste procedure wordt behandeld en niet dubbel wordt opgepakt.

Tenslotte kent dit kader een hardheidsclausule. Bij hoge uitzondering kan het participatietraject worden overgeslagen vanwege een spoedeisend belang. Denk hierbij aan ingrepen als gevolg van calamiteiten of juist om calamiteiten te voorkomen.

H3 Succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie

3.1 Voorbeelden van voldoende participatie

Het is op voorhand lastig om, in algemene zin, aan te geven wanneer een initiatiefnemer voldoende inspanning heeft geleverd voor een goede participatie. Dat hangt immers sterk af van de specifieke kenmerken van het initiatief en de impact daarvan op de omgeving. Maar ook van de reacties die belanghebbenden op het plan inbrengen. Daarom is participatie bij elk project weer een kwestie van maatwerk. Om toch op voorhand meer richting te geven aan de toekomstige participatietrajecten, staan hieronder enkele voorbeelden van goede participatie.

Eerst een voorbeeld van een plan met een relatief lage impact op de fysieke leefomgeving. De impact is bijvoorbeeld laag bij een relatief klein plan (met een kleine bouwmassa dus) wat slechts door enkele omwonenden gezien kan worden, geen gevaar oplevert, waarbij geen monument is betrokken en waarvoor geen bomen gekapt hoeven te worden. Bijvoorbeeld wanneer een particulier een fietsenschuurtje in de achtertuin wil bouwen, dat wat groter is en daarom niet vergunningsvrij kan worden uitgevoerd. Dan volstaat het om een simpel briefje in de bus te doen bij de burens, die tegen de schuur aan zullen gaan kijken en hen te vragen om te reageren (een kleine kring van betrokkenen en een simpel, eenmalig overleg). Indien er reactie op het briefje komt, verwachten we van de initiatiefnemer, dat hij kleine aanpassingen aan het plan overweegt. Soms kan het dan al voldoende zijn om de schuur iets te verplaatsen of om een paar bloembakken aan de schuur te hangen. De mogelijkheden om het plan aan te passen zijn dan beperkt.

Het tegenovergestelde geldt voor een groot plan. Stel er wordt een nieuwe woonwijk gebouwd van 150 woningen. De impact daarvan zal door veel omwonenden gemerkt worden, dus dienen omwonenden in een ruime cirkel om het plan heen betrokken te worden. Bijvoorbeeld ook mensen die wat verder weg wonen, maar wel gaan merken dat de verkeersintensiteit in hun straat toe zal nemen. Ook zullen wijk- en belangenverenigingen betrokken moeten worden bij dit initiatief en de belangengroepen die opkomen voor het groen zullen willen weten waar het groen een plek krijgt in deze nieuwe wijk (een grote kring van betrokkenen dus).

Zo'n nieuwe woonwijk kan op veel manieren impact hebben op de belanghebbenden en de verschillende belangen zullen over en weer invloed op elkaar hebben. Daarom zal het nodig zijn om meerdere keren met elkaar van gedachten te wisselen waarbij belanghebbenden ook de mogelijkheid moeten krijgen om op de verschillende alternatieven te reageren (de intensiteit van het overleg dient dus groot te zijn en ook de duur van het traject zal langer zijn). In zo'n geval is het handig om een klankbordgroep op te richten waarin de verschillende belanghebbenden evenwichtig vertegenwoordigd zijn. Zo hoeven niet alle belanghebbenden elke keer aanwezig te zijn, maar voelen zij zich wel vertegenwoordigd door iemand uit hun straat of groep in de klankbordgroep. De klankbordgroep komt meerdere keren bij elkaar om het plan verder uit te werken met de initiatiefnemer en de gemeente. De overige belanghebbenden kunnen geïnformeerd worden via een website.

Binnen een dergelijk groot initiatief zijn altijd veel alternatieven te bedenken (hoger bouwen met meer groen of juist lager bouwen; meer of minder algemene voorzieningen in de wijk; een alternatief stratenpatroon, etc.). Er kan flink geschoven worden, zowel letterlijk als figuurlijk (en zo hebben belanghebbenden veel zeggenschap). Pas als voor een opzet gekozen is, kan gewerkt worden aan de uitwerking van het plan, dus zal er participatie in meerdere rondes komen.

3.2. Randvoorwaarden voor goede participatie

In de volgende alinea staan enkele kernprincipes van succesvolle participatie en de benaderingen die ervoor zorgen dat inwoners en belanghebbenden op een zinvolle manier kunnen bijdragen aan besluitvormingsprocessen.

Er moet voldoende ruimte in het proces zijn voor inbreng

Effectieve participatie vereist dat de initiatiefnemer voldoende ruimte biedt in het proces om de inhoudelijke inbreng, de wensen en de belangen van de deelnemers te kunnen verwerken in het plan. Als de participatie beperkt wordt tot een simpele ja-nee vraag, verliest participatie haar waarde. Deelnemers zullen dan ook snel geneigd zijn om 'nee' te zeggen, terwijl hun specifieke (lokale) kennis juist meerwaarde heeft. Het is echter ook wenselijk, dat participanten weten waar zij wel en waar zij geen invloed op kunnen uitoefenen. Het is cruciaal dat de initiatiefnemer vanaf het begin duidelijk de doelen van de participatie bespreekt. De gemeente beoordeelt achteraf hoe de inbreng van participanten is afgewogen tegen de belangen van de initiatiefnemer en het algemeen belang. Ook daar is het van groot belang, dat de gemeente de resultaten van de participatie serieus meeneemt. Verwachtingsmanagement is ook daarbij van essentieel belang.

Participeren op basis van vertrouwen, kracht en nabijheid

Effectieve participatie kan alleen worden bereikt door een sterke samenwerking tussen initiatiefnemers, inwoners, andere belanghebbenden en de gemeente. Deze samenwerking vereist een basis van wederzijds vertrouwen, gedeelde waarden en verantwoordelijkheden. Het is van groot belang om te werken met een flexibele instelling en te streven naar het hoogst mogelijke niveau van participatie en open te staan voor feedback en twijfels.

Aandacht voor inclusie en toegankelijke Informatie

Participatie vereist dat de deelnemers in staat zijn (of worden geholpen) om op een effectieve manier bij te dragen aan het proces. Het is van groot belang dat inwoners betrokken worden bij onderwerpen die voor hen van belang zijn, en dat alle benodigde informatie toegankelijk wordt gemaakt. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan groepen die doorgaans minder actief deelnemen, bijvoorbeeld vanwege beperkte scholing of beperkte leesvaardigheid. Streven naar gelijke informatieverstrekking is van cruciaal belang. Degelijke informatie is essentieel, aangezien deelnemers pas kunnen meedenken wanneer ze goed geïnformeerd zijn over de situatie en de beperkingen van de mogelijkheden begrijpen.

Het benutten van de kracht van de waardenweger

De waardenweger is een krachtig hulpmiddel dat deelnemers aan het participatieproces helpt om waarden en prioriteiten in context te plaatsen. Het is van belang om te begrijpen dat verschillende projecten en plannen verschillende waarden en belangen met zich meebrengen. In een plan voor woningbouw kunnen waarden zoals leefbaarheid, duurzaamheid en toegankelijkheid een grote rol spelen, terwijl in een parkherinrichting de nadruk kan liggen op groenbehoud, recreatiemogelijkheden en biodiversiteit.

De waardenweger biedt een gestructureerd kader om deze waarden te wegen en prioriteiten vast te stellen. Het is ontworpen om het gesprek te vergemakkelijken en belanghebbenden te helpen hun gemeenschappelijke grond te vinden. Door in te vullen hoe elk aspect van een plan bijdraagt aan de verschillende waarden, kunnen deelnemers tot een gedeeld begrip komen van wat belangrijk is voor de kwaliteit van de leefomgeving. Dit proces bevordert een cultuur van dialoog en samenwerking. Door gebruik te maken van de waardenweger kunnen deelnemers nieuwe kansen identificeren om plannen te verbeteren en deze in lijn te brengen met de waarden die door de samenleving als cruciaal worden beschouwd. De waardenweger staat beschreven in de [Eerste Zeister Omgevingsvisie](#).