

Beleidsregel Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2025

Burgemeester en wethouders van Zeist;

Gelet op artikel 16.55, lid 6 en 7 van de Omgevingswet en artikel 7.4 van de Omgevingsregeling;

Besluiten

Vast te stellen:

Beleidsregel Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2025

1. Aanleiding

Participatie is al langere tijd de norm in Zeist en vormt ook een belangrijke bouwsteen van de in 2024 in werking getreden Omgevingswet. Deze wet kent zowel procedures waarin de gemeente zelf aan participatie moet doen als procedures waarbinnen anderen moeten participeren en de gemeente deze participatie slechts beoordeelt.

- Wanneer de gemeente zelf dient te participeren, zoals bij de wijziging van (een deel van) het Omgevingsplan, organiseert de gemeente deze participatie conform het in 2022 vastgestelde "Handvat participatie" of de toekomstige opvolger(s) daarvan.
- Voor de gevallen dat een initiatiefnemer binnen Zeist moet participeren, geeft het "Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers" richting aan die participatie. Dit handvat is vastgesteld door de gemeenteraad van Zeist op 8 juli 2025. Voor die gevallen dat een initiatiefnemer niet verplicht is te participeren, inspireert het "Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers" om in goed samenspel tot een voor zoveel mogelijk partijen acceptabele inrichting van de fysieke leefomgeving te komen.

Voorliggende beleidsregels zijn de juridische verankering van het "Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers". Deze zijn bedoeld voor die situaties, waarin een initiatiefnemer van buiten de gemeentelijke organisatie het voortouw neemt voor een ontwikkeling en dus ook voor de daarbij behorende participatie. De gemeente heeft dan vooral een toetsende rol en is niet de organisator van de participatie.

Hoe het participatietraject eruitziet verschilt per situatie en is afhankelijk van welke impact het initiatief maakt op de fysieke leefomgeving, hoe de initiatiefnemer het traject wenst te organiseren en welke reacties tijdens het traject naar voren worden gebracht. Het handvat maakt duidelijk waar de participatie, naar het oordeel van de gemeente Zeist, minimaal aan dient te voldoen. Zo weet een initiatiefnemer wat (minimaal) van hem of haar wordt verwacht. In jurisprudentie is hiervoor ook wel de term "participatie van enige betekenis" gebruikt.

Waar het Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers participatie breed beschrijft, focust deze beleidsregel uitsluitend op hetgeen (minimaal) verplicht is en vormt daarmee het juridisch kader voor de beoordeling van een participatietraject. Deze beleidsregel wordt gepubliceerd op www.overheid.nl en www.officielebekendmakingen.nl, zodat deze voor iedereen te vinden is.

Aan de hand van deze beleidsregel toetst de gemeente of een doorlopen participatietraject voldoet. Het handvat kan daarbij als nadere toelichting op deze beleidsregel worden gezien. Wat de juridische gevolgen zijn van die toets, hangt af van de procedure die doorlopen wordt en of de gemeente kwaliteitseisen mag stellen aan het ingediende participatieverslag. Die verplichting geldt (vooralsnog) bij de behandeling van een Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit (BOPA) of bij het wijzigen van het Omgevingsplan op aanvraag.

Met deze beleidsregel wordt vastgelegd aan welke minimale eisen een verplicht participatieverslag dient te voldoen. Voldoet het verslag daar niet aan, dan wordt niet voldaan aan de indieningsvereisten van de Omgevingsvergunningaanvraag, respectievelijk is er geen sprake van een goede onderbouwing van de aanvraag tot wijziging van het Omgevingsplan. De gemeente kan dan, respectievelijk, de Omgevingsvergunningaanvraag niet ontvankelijk verklaren of besluiten de gevraagde wijziging af te wijzen. Echter, eerst zal de initiatiefnemer de mogelijkheid worden geboden om opnieuw te participeren en zo alsnog te voldoen aan de minimale eisen. Zowel het niet ontvankelijk verklaren van een omgevingsvergunningaanvraag, als het afwijzen van een gevraagde wijziging van het omgevingsplan, betekent dat

de gemeente geen toestemming voor het initiatief verleent en het initiatief dus niet kan worden uitgevoerd.

2. ONZE UITGANGSPUNTEN

Bij het bepalen of een participatietraject, dat uitgevoerd is door een initiatiefnemer (al of niet ondersteund door de gemeente), voldoet aan de minimale vereisten gaat de gemeente Zeist uit van de volgende uitgangspunten:

1. We streven naar 'het goede leven in Zeist', waar mensen zoveel mogelijk het leven kunnen leiden zoals zij dat zelf willen. Wanneer er sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling, heeft dit invloed op het leven van anderen in de omgeving. Daarom mogen zij meedenken en -praten over hoe zo'n ontwikkeling vormgegeven wordt. Dit noemen we participatie: belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, belangengroepen etc.) werken samen met de initiatiefnemer(s) en de gemeente, bij de totstandkoming van beslissingen. Dit gebeurt vanuit ieders eigen rol en met wederzijds respect voor elkaars belangen. Deze participatie vindt bij voorkeur zo vroeg mogelijk plaats: voordat de plannen zover zijn uitgewerkt dat eventuele aanpassingen niet meer mogelijk zijn.
2. Het slechts informeren van anderen over de plannen (van initiatiefnemer) zien we in Zeist niet als participatie. Het is immers éénrichtingsverkeer, terwijl participatie erop gericht moet zijn om inbreng van anderen te verzamelen en te betrekken bij de besluitvorming. Een participatietraject kan pas geslaagd zijn als er een reële kans is geweest, dat het plan aangepast wordt aan de inbreng van participanten. Eventuele kaders vooraf kunnen deze mogelijkheden wel inperken. Het is (vaak) niet mogelijk om aan ieders wensen tegemoet te komen en de initiatiefnemer is vrij in de keuze hoe participatie wordt vormgegeven.
3. Alle belanghebbenden mogen meedoen met participatie en krijgen voldoende tijd en mogelijkheid om kennis te nemen van de plannen van initiatiefnemer en daarop te reageren.
4. De mate van participatie, die tenminste benodigd is, staat in verhouding met de impact van het ruimtelijke initiatief op de fysieke leefomgeving. Dit betreft de kring van participanten (hoe groter de impact, hoe meer belanghebbenden betrokken worden en hoe actiever zij benaderd dienen te worden), de tijdsduur (hoe groter de impact, hoe langer belanghebbenden bij het initiatief worden betrokken) en de intensiteit (hoe groter de impact, hoe meer aspecten van het plan met belanghebbenden worden besproken). Logischerwijs zal ook de betrokkenheid van de gemeente groter zijn bij plannen met meer ruimtelijke impact. Dit alles zoals beschreven in het Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers.
5. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het goed informeren van alle belanghebbenden, het verzamelen van hun inbreng, een eerste afweging tussen alle belangen en de verslaglegging van het totaal richting de gemeente. De uiteindelijke, definitieve beoordeling van zowel de kwaliteit van het participatietraject als van de afweging om de ingebrachte reacties wel, niet of deels over te nemen, is aan de gemeente. Die afweging kan inhouden dat een aanvraag of verzoek wordt afgewezen of, in het geval van een BOPA waarvoor participatie verplicht is, niet-ontvankelijk wordt verklaard.
6. Participatie gebeurt met respect voor iedereen. Wanneer de inbreng van een belanghebbende niet wordt gehonoreerd, wordt altijd uitgelegd waarom iets niet kan of waarom andere belangen zwaarder wegen. Het algemeen belang, zoals de gemeente dat ziet, is daarbij leidend. Dit kan ook betekenen, dat een plan toch doorgang vindt, als één, enkele, vele of zelfs alle participanten tegen zijn.

3. Begrippen

Belanghebbende

Belanghebbende, zoals bedoeld in artikel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Betrokkene of Deelnemer

Iedereen, belanghebbende of geïnteresseerde, die feitelijk meedoet, meedeelt of aangegeven heeft mee te willen doen met een participatietraject.

Fysieke leefomgeving

In deze beleidsregels wordt de term "fysieke leefomgeving" op dezelfde manier gebruikt als in de Omgevingswet. In die wet staat geen exacte definitie, maar in ieder geval vallen binnen deze term de onderdelen, die opgesomd worden in de artikelen 1.2, 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet.

Geïnteresseerde

Een persoon, die geen belanghebbende is in de zin van de wet, maar toch meedoet of mee wil doen met een participatietraject. Bijvoorbeeld woningzoekenden.

Handvat

De gemeente Zeist kent zowel een “Handvat Participatie” als een “Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers”. Waar in deze beleidsregel slechts “het handvat” staat, wordt het “Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers” bedoeld.

Initiatief (of ruimtelijk initiatief)

Een plan of een feitelijk handelen tot aanpassing van de fysieke leefomgeving dan wel de plek waar dit initiatief uitgevoerd wordt of in de toekomst uitgevoerd zou gaan worden.

Initiatiefnemer

Degene, die het initiatief heeft genomen voor een ruimtelijke procedure ten behoeve van een activiteit met invloed op de fysieke leefomgeving en/of het in zijn of haar macht heeft om de plannen voor een aanpassing van de fysieke leefomgeving bij te stellen. Dit is vaak de aanvrager van de benodigde vergunning of de wijziging van het Omgevingsplan. Als de vergunning of de wijziging door een gemachtigde wordt aangevraagd, is het de opdrachtgever van deze gemachtigde.

Ruimtelijke impact

De ruimtelijke gevolgen van het gebruik of de inrichting van een locatie op de omgeving. Die gevolgen kunnen op meerdere manieren merkbaar zijn. Zie voor een opsomming van die manieren de artikelen 1.2, 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet.

4. Bepalingen

Om tot een goede participatie te komen, dient de initiatiefnemer een aantal stappen te doorlopen. Deze worden hieronder beschreven.

4.1 Bepalen belanghebbenden

In artikel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht staat dat een belanghebbende iemand is, wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit begint met de omwonenden, die direct zicht hebben op het initiatief. Indien iemand anders dan de bewoner eigenaar is van de grond of bouwwerken, dan zijn zij beiden/allen belanghebbende. Daar worden aan toegevoegd zij, die de ruimtelijke impact van het initiatief ervaren op één of andere manier. Daar vallen dus zeker ook rechtspersonen (dat zijn bijvoorbeeld bedrijven, stichtingen, verenigingen, etc.) onder. Let er hierbij op, dat, door aanpassingen aan de plannen, gedurende een participatietraject de groep belanghebbenden zou kunnen veranderen. Als daar sprake van is, dienen de ‘nieuwe’ belanghebbenden vanaf dat moment ook bij het initiatief betrokken te worden als belanghebbenden.

4.2 Belanghebbenden tijdig en volledig informeren

Alle belanghebbenden moeten de kans krijgen om kennis te nemen van de plannen, deze te bestuderen, met elkaar en/of eventuele deskundigen te overleggen en hun reactie zorgvuldig te formuleren. De initiatiefnemer dient dus zo te communiceren dat alle belanghebbenden tijdig en volledig geïnformeerd worden. In het “Handvat participatie voor Inwoners en Initiatiefnemers” staat uitgelegd, dat ook anderen dan de belanghebbenden mee mogen doen met het participatietraject. Wij noemen hen de geïnteresseerden. Ook zij moeten toegang kunnen krijgen tot de benodigde informatie.

Belanghebbenden en geïnteresseerden zijn tijdig geïnformeerd, wanneer zij voldoende tijd hebben om te reageren met als doel dat hun reactie mee kan worden gewogen bij de verdere planvorming. Vooraf kan de gemeente kaders stellen en de initiatiefnemer kan met richtlijnen aangeven op welke punten het plan makkelijker of moeilijker aan te passen is. Ook op deze kaders en richtlijnen kan gereageerd worden, al zal een zwaardere motivatie dan gebruikelijk nodig zijn om het plan zo aan te passen, dat de vooraf bepaalde kaders en/of richtlijnen los worden gelaten.

De beschikbaar gestelde informatie dient voldoende volledig te zijn om op alle punten, die een ruimtelijke impact (kunnen) genereren, te kunnen reageren. Daarom moeten belanghebbenden en geïnteresseerden soms meerdere keren worden betrokken, wanneer de plannen in verschillende fases steeds verder worden uitgewerkt. Voor iedere fase gelden dan alle bepalingen van deze beleidsregel, maar ook dat reeds gevoerde discussies niet over gedaan hoeven te worden als er geen nieuwe feiten of omstandigheden op het discussiepunt zijn. In ieder geval moeten belanghebbenden kunnen inschatten hoe groot de ruimtelijke impact van het initiatief voor hen zal zijn. Zoals gebruikelijk, is het niet nodig om bedrijfsgevoelige informatie, zoals bijvoorbeeld financiële gegevens, te delen.

4.3 Voldoende termijn bieden voor een reactie

De goede termijn, die initiatiefnemer dient te bieden aan belanghebbenden om te reageren, is afhankelijk van de complexiteit en de ruimtelijke impact van het initiatief. De termijn om te reageren zal, spoedeisende calamiteiten uitgesloten, altijd tenminste een week bedragen voor kleine plannen en tenminste

twee weken voor middelgrote plannen (te bepalen aan de hand van het handvat). Een termijn van zes weken zal in alle gevallen als voldoende worden beschouwd. Daarbij geldt wel, dat als voor een complex initiatief participatie nodig is tijdens verschillende stappen in het proces, deze termijn bij elke stap opnieuw in acht moet worden genomen. Bij het bepalen van de termijn houdt initiatiefnemer ook rekening met de officiële vakantieperiodes: De termijn voor het reageren op het plan dient tenminste deels buiten de vakantieperiode te vallen, zodat deelnemers ook voldoende mogelijkheid hebben om te reageren als zij al een vakantie gepland hebben staan.

4.4 Reageren op de reacties van belanghebbenden

Initiatiefnemer is niet gehouden om alle ideeën, wensen en suggesties van belanghebbenden over te nemen in het plan. Wel dient een initiatiefnemer in zijn verslag kort aan te geven welke reacties niet of niet geheel worden overgenomen en wat daarbij zijn of haar afwegingen zijn. In voorkomende gevallen kan het nodig zijn dat naar aanleiding van de reacties nader onderzoek en/of overleg nodig is, zulks ter beoordeling van het bevoegd gezag. De initiatiefnemer werkt hier dan aan mee en draagt de kosten daarvoor.

4.5 Voldoende motiveren van belangenafweging

Initiatiefnemer onderbouwt en motiveert hoe (delen van) de reacties van belanghebbenden worden overgenomen en waarom en in hoeverre de reacties belanghebbenden niet worden overgenomen in het plan. De motivatie dient steeds redelijk te zijn en kan niet slechts gebaseerd zijn op het eigen belang van de initiatiefnemer. Dit ter beoordeling van het bevoegd gezag, die daarbij wet- en regelgeving als mede vastgesteld beleid als uitgangspunt neemt. Daar waar meerdere beleidsdocumenten van toepassing zijn en niet alle beleidsdoelen tegelijk gehaald kunnen worden, maakt het bevoegd gezag een redelijke afweging tussen de beleidsdoelen.

4.6 De gemeente voldoende informeren

De beoordeling van het door initiatiefnemer doorlopen participatietraject is aan de gemeente. De initiatiefnemer brengt daarom verslag uit over het participatietraject aan de gemeente. Dit verslag dient waarheidsgetrouw en voldoende volledig en gedetailleerd te zijn voor de gemeente om te kunnen beoordelen of participatie van voldoende kwaliteit heeft plaatsgevonden. Daarom wordt ten minste meegedeeld hoe en wanneer de participatie heeft plaats gevonden, hoe dit is aangekondigd en aan wie, welke reacties ingediend zijn, op welke manier reacties opgevolgd zijn, welke overwegingen doorslaggevend waren bij de belangenafweging voor het wel, niet of deels overnemen van de reacties en op welke punten het plan is aangepast naar aanleiding van het participatietraject.

5. Niet ontvankelijk verklaren of afwijzen aanvraag

Aan de hand van het hierboven genoemde verslag, al of niet aangevuld met verklaringen van belanghebbenden en/of eigen onderzoek, bepaalt de gemeente of de initiatiefnemer voldaan heeft aan de in deze beleidsregel genoemde uitgangspunten en bepalingen. Daarbij beoordeelt de gemeente niet alleen of initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen voor een goed participatietraject, maar ook of de gemeente akkoord kan gaan met de (eventuele) door de initiatiefnemer voorgestelde aanpassingen aan het plan (en afwijzing van de overige reacties). Indien daar niet aan voldaan is:

- Wordt, in het geval het een aanvraag voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) betreft, niet voldaan aan het gestelde in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet en verklaart het bevoegd gezag de vergunningaanvraag niet ontvankelijk of
- Wijst het bevoegd gezag, in het geval van een verzoek tot het wijzigen van het Omgevingsplan, het verzoek tot wijziging van het Omgevingsplan af of
- Kiest het bevoegd gezag, indien zij dat zelf wenselijk acht en aan de daar genoemde voorwaarden wordt voldaan, om een zienswijzeprocedure te starten op basis van artikel 16.65 lid 4 van de Omgevingswet. Het besluit op de aanvraag wordt dan pas genomen nadat de zienswijzeprocedure is afgerond.

6. Overgangsrecht

Indien een initiatiefnemer een participatietraject aantoonbaar is gestart voordat deze beleidsregel in werking trad en de (oude) beleidsregel "Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2024" van toepassing was op dat traject, dan blijft de (oude) beleidsregel "Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2024" van toepassing op het gehele participatietraject voor die specifieke ontwikkeling.

7. Slotbepaling

Deze beleidsregel "Beleidsregel Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2025 " treedt in werking op de dag na publicatie. Tegelijkertijd wordt de beleidsregel "Participatie ruimtelijke initiatieven Zeist 2024" ingetrokken.

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist op 15 juli 2025.

burgemeester en wethouders van Zeist,

*de gemeentesecretaris,
dr. H.S. Grotens*

*de burgemeester,
drs. J. Langenacker*