

Rapportbrief inzake participatie bij de opening van de Permanente Winteropvang

De Ombudsman van Den Haag en Leidschendam-Voorburg (hierna de Ombudsman) heeft onderzoek gedaan naar een klacht van een omwonende over de participatie bij de opening van de Permanente Winteropvang (hierna winteropvang) op 1 november 2024.

1. Samenvatting

Verzoeker is omwonende van het voormalige Haga-ziekenhuis. Sinds 2022 vangt de gemeente in dit gebouw elke winter dakloze mensen op, in de zogenoemde Permanente Winteropvang (hierna winteropvang). Verzoeker klaagt over het gebrek aan participatie van de omwonenden bij de opening van de winteropvang op 1 november 2024.

De gemeente is sinds de invoering van de Omgevingswet in 2024 verplicht om voor de winteropvang een omgevingsvergunning aan te vragen voordat de winteropvang open kan. Dit betekent dat de gemeente sinds 2024 verplicht is om omwonenden te laten participeren, ook al bestaat de winteropvang al sinds 2022.

Eind 2023 heeft de gemeente het voormalige Haga-ziekenhuis gekocht om te verbouwen tot permanente woningen. Tot de verbouwing klaar is, wil de gemeente in dit gebouw een groep van in totaal ongeveer 750 personen opvangen, waaronder asielzoekers, dakloze gezinnen, en ook de dakloze personen in de winteropvang. De gemeente informeert de omwonenden medio 2024 over de voorgenomen opvang van deze groep en de omgevingsvergunning die hiervoor nodig is, en ook dat zij start met de werkgroep Leefbaarheid en Veiligheid. Deze werkgroep denkt met de gemeente mee over het veiligheidsplan. Verzoeker neemt in september 2024 deel aan een bijeenkomst van deze werkgroep over de winteropvang.

In de informatie van de gemeente staat niet dat voor de winteropvang apart een omgevingsvergunning nodig is, met bijbehorend verplicht formeel participatieproces. Ook blijkt dat er nog geen concept-veiligheidsplan is tijdens de bijeenkomst van de werkgroep. Wel kregen de deelnemers bij binnenkomst een folder uitgereikt waarin (de

veiligheids-) maatregelen staan vermeld, waar zij over kunnen discussiëren. Verzoeker klaagt over de participatie bij de winteropvang, te weten de informatieverstrekking en de inspraak tijdens deze bijeenkomst van de werkgroep.

Tijdens het onderzoek van de Ombudsman verklaart de gemeente de klacht alsnog gegrond. Ook heeft de gemeente aangegeven dat zij gepaste maatregelen had genomen door omwonenden over de opvolgende winteropvang duidelijk te informeren. De Ombudsman neemt met instemming kennis van dit gewijzigde oordeel en de genomen maatregelen.

De winteropvang is op 1 november 2025 inmiddels opnieuw geopend, zonder dat dit tot klachten van verzoeker bij de Ombudsman heeft geleid.

De Ombudsman heeft besloten om de behandeling van de klacht af te ronden met een rapportbrief.

2. Het oordeel van de Ombudsman Den Haag

Verzoekers klachten

Verzoeker klaagt als omwonende over de participatie bij de voorgenomen opening van de Permanente Winteropvang op 1 november 2024, omdat de gemeente:

A. hem onvoldoende heeft geïnformeerd over het participatieproces (zoals verwoord in de klachten 1. en 2. in de klachtformulering, zie hierna), en

B. tijdens een bijeenkomst van de werkgroep van omwonenden te weinig inspraak mogelijk heeft gemaakt, zodat de gemeente zijn klacht hierover gegrond had moeten verklaren (zie klachten 3. en 4. in de klachtformulering).

Klachtformulering

De Ombudsman heeft de klacht in het kader van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente de omwonenden onvoldoende heeft betrokken bij het participatieproces, met name omdat de gemeente:

1. Onvoldoende duidelijk aan omwonenden heeft bericht dat sprake was van een buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA)¹ procedure. Zo heeft de gemeente in de brief van 24 juli 2024 aan de omwonenden niet vermeld dat sprake was van een formeel participatietraject en welke inbreng de gemeente van de omwonenden in dit traject zou gebruiken. En heeft dit evenmin in andere berichtgeving meegedeeld;
2. onvoldoende duidelijk heeft bericht dat de bijeenkomst van de werkgroep Leefbaarheid en Veiligheid op 12 september 2024 zou gaan over de omgevingsvergunning voor de winteropvang, omdat dit niet staat vermeld in de uitnodiging van 22 augustus 2024. Hierin staat alleen dat de gesprekken zullen gaan over de veiligheidsmaatregelen;
3. onvoldoende duidelijk oordeelt over zijn klacht dat tijdens de bijeenkomst van 12 september 2024 geen open discussie mogelijk was. De gemeente heeft deze klacht namelijk deels gegrond verklaard, maar schrijft tegelijkertijd dat het participatietraject goed is verlopen;
4. onvoldoende inspraak mogelijk maakt tijdens de bijeenkomst van 12 september 2024, omdat op deze bijeenkomst geen concept veiligheidsplan beschikbaar is, terwijl de gesprekken zouden gaan over de veiligheidsmaatregelen (volgens de uitnodiging van 22 augustus 2024).

Behoorlijkheidsnorm: burgers betrekken.

De Ombudsman toetst voor haar oordeel over de participatie (dit betreft zowel de klacht over de informatieverstrekking als over de inspraak) aan de behoorlijkheidsnorm 'het vereiste van burgers betrekken'. Dit vereiste luidt: De overheid betreft burgers zoveel als zij kan bij alles wat ze doet, zodat burgers invloed hebben op onderwerpen die hen raken. Dit betekent onder meer dat de gemeente van tevoren burgers duidelijk informeert. Dus voordat zij een besluit neemt over kwesties en besluitvorming waar burgers direct bij zijn betrokken. En dat de gemeente daarbij aangeeft waarop de burger invloed kan uitoefenen en hoe (de mate van invloed).²

De Ombudsman constateert dat de gemeente in het kader van het onderzoek heeft erkend dat verzoekers klachten over het participatieproces voor de winteropvang gegrond zijn.

De Ombudsman neemt met instemming kennis van:

- Het gewijzigde oordeel op de klacht, omdat de gemeente de klacht gegrond heeft verklaard, en
- van de mededeling van de gemeente dat zij gepaste maatregelen heeft genomen, te weten:
- Zij heeft de informatieverstrekking over de participatie voor de winteropvang 2025-2026 verbeterd, door uitdrukkelijk aan te geven dat de informatiebijeenkomst gaat over de winteropvang;
- dat een vergunning is aangevraagd voor de winteropvang en niet voor de gehele opvang;
- en dat het verslag van de inbreng wordt toegevoegd aan de vergunningaanvraag voor de winteropvang.

De Ombudsman overweegt het volgende:

A. over de informatieverstrekking

Participatie begint met het informeren van omwonenden. De omwonenden moeten weten dat zij inbreng kunnen hebben. Dit is de start van het participatieproces. De Ombudsman is in een eerder rapport (van 24 oktober 2022)³ van oordeel dat informeren onderdeel uitmaakt van de participatie. Participatie bestaat uit de volgende niveaus van invloed van de burger op de beslissing van de gemeente, te weten van weinig invloed naar veel invloed: informeren; raadplegen (dat betekent dat burgers hun mening kunnen geven); adviesvragen (dat betekent dat burgers kunnen meedenken); meewerken (dat betekent co-producen) tot regie voeren. Hoe hoger het niveau, hoe meer invloed de inwoners hebben op de beslissing. Participatie begint met informeren. Dit is een wezenlijk onderdeel van participatie. Inwoners moeten immers weten van de plannen van de gemeente om hierop invloed te kunnen uitoefenen.⁴

De Ombudsman constateert dat de gemeente de omwonenden in medio 2024 bericht dat zij een omgevingsvergunning aanvraagt voor de opvang voor 750 personen, waar de winteropvang (van 80 dakloze personen) een onderdeel van is. En ook dat zij de werkgroep Leefbaarheid en Veiligheid instelt, die volgens de gemeente zal meedenken over het concept-veiligheidsplan.

De gemeente erkent dat de informatie aan de omwonenden over het participatieproces voor de winteropvang onvoldoende was, omdat zij de omwonenden niet heeft laten

weten dat zij sinds 2024 ook voor de winteropvang apart een omgevingsvergunning moest aanvragen en dat dit betekent dat zij een bijbehorend participatieproces moest volgen. De gemeente geeft hierover aan dat zij sinds 2022 voor de winteropvang al een omgevingsvergunning kreeg. Maar dat zij sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 ook voor de winteropvang een verplicht formeel participatietraject moest voeren, terwijl de feitelijke situatie niet anders was dan daarvoor.

De Ombudsman heeft er begrip voor dat de gemeente de informatieverstrekking over de winteropvang in de zomer van 2024 samen liet lopen met de opvang voor de 750 personen, omdat de winteropvang onderdeel is van deze grotere opvang, en zij voor de winteropvang sinds 2022 al een omgevingsvergunning kreeg.

De gemeente splitst vervolgens het traject voor de winteropvang af van de grotere opvang, om de winteropvang op 1 november 2024 te kunnen openen. Het gaat immers om de winterkoude regeling voor dakloze mensen die tijdig beschikbaar moet zijn. De gemeente nodigt de deelnemers aan de werkgroep Leefbaarheid en Veiligheid uit voor een bijeenkomst in september 2024 over de winteropvang, om te spreken over veiligheidsmaatregelen. Dit staat in de uitnodiging, ook al had niet iedereen dat begrepen. Bij binnenkomst krijgen de deelnemers een folder van twee pagina's, met informatie over (veiligheids-)maatregelen. Ook staat in de folder dat de inbreng op deze avond wordt verwerkt in de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de winteropvang.

Hiermee informeert de gemeente de deelnemers wat zij met de inbreng gaat doen, en hieruit valt af te leiden dat zij een omgevingsvergunning voor de winteropvang aanvraagt.

De Ombudsman vindt het echter voorstelbaar dat de deelnemers geen tijd hebben om de folder op dat moment goed te lezen. Het is Ombudsman evenmin duidelijk of de gemeente de deelnemers tijdens de bijeenkomst duidelijk maakt wat zij met de inbreng gaat doen.

De Ombudsman constateert dat de gemeente in oktober 2024 van de gemeenteraad positief bindend advies krijgt voor de omgevingsvergunning voor de winteropvang.

De Ombudsman merkt hierover op dat de gemeente pas in dit verzoek om bindend advies aan de raad vermeldt dat zij verplicht was om voor de winteropvang een formeel participatieprocedure te voeren. En ook dat de gemeente in dit stuk aangeeft dat zij in de uitnodiging de deelnemers aan de werkgroep heeft geïnformeerd dat de bijeenkomst

van de werkgroep gaat over de omgevingsvergunning voor de winteropvang. Dat staat echter niet in de uitnodiging.

Daarmee schiet de informatieverstrekking op dit punt te kort.

B. Over de inspraak

De omwonenden kunnen in het kader van de participatie meepraten over de onderwerpen die de gemeente aangeeft. Dat betekent in dit geval dat de deelnemers tijdens de bijeenkomst van de werkgroep de veiligheidsmaatregelen kunnen bespreken. En dat de gemeente vervolgens aangeeft wat zij doet met de inbreng van deze deelnemers.

De gemeente heeft gedurende het onderzoek van de Ombudsman erkend dat de klacht in zoverre gegrond is, dat het eerdere oordeel (dat er geen concept-veiligheidsplan was) onjuist was. Volgens de gemeente was dat concept-veiligheidsplan voor de winteropvang er namelijk wel: dat waren de maatregelen in de folder waar de deelnemers over hebben gediscussieerd. Dit staat ook in het verslag van de bijeenkomst.

De Ombudsman constateert dat de lezingen hier tegenover elkaar staan. Volgens verzoeker was geen open discussie mogelijk en was er geen concept-veiligheidsplan, en hebben zij niet over de maatregelen in de folder gesproken. En volgens de gemeente wel.

Niet valt uit te sluiten dat aan het begin van de avond geen goede discussie mogelijk is geweest, aangezien een aantal (boze) omwonenden is vertrokken. De Ombudsman heeft de indruk dat de avond aan het begin inderdaad wat moeizaam verliep. Maar dat daarna de overgebleven deelnemers de veiligheidsmaatregelen in de folder konden bespreken. Zodat er in elk geval wel enige inspraak mogelijk moet zijn geweest. De Ombudsman volgt hierin niet verzoekers lezing dat de deelnemers in het geheel niet over de veiligheidsmaatregelen hebben gesproken. De Ombudsman acht het aannemelijk dat de gemeente diverse zorgen, meningen en ideeën heeft verzameld tijdens de bijeenkomst van de werkgroep, zoals de gemeente in het hiervoor genoemde verzoek om bindend advies aan de gemeenteraad aangeeft.

De Ombudsman verbaast zich echter wel over het feit dat de meningen zijn verdeeld over de vraag of er nu wel of geen concept-veiligheidsplan was. Ook in het verslag van





de bijeenkomst staat dat er nog geen concept-veiligheidsplan was voor de winteropvang. De Ombudsman vindt het aannemelijk dat de deelnemers een apart concept-veiligheidsplan voor de winteropvang verwachtten, omdat de gemeente dit eerder had aangekondigd. En dat de gemeente blijkbaar de tekst in de folder voldoende vond om over te discussiëren. Dit wil niet zeggen dat geen open discussie over deze maatregelen mogelijk was. Maar wel is voorstelbaar dat dit voor de deelnemers verwarrend is geweest. Mede omdat niet duidelijk is of de gemeente duidelijk heeft gemaakt wat zij met de inbreng gaat doen.

Dat de gemeente in het eerdergenoemde verzoek om bindend advies aan de gemeenteraad aangeeft dat het participatieproces goed is verlopen, is dan ook niet helemaal correct. Dit proces verliep niet geheel vlekkeloos.

Oordeel

De Ombudsman is van oordeel dat de participatie op een aantal punten tekortschiet. De onderzochte gedraging voldoet niet volledig aan het behoorlijkheidsvereiste “burgers betrekken bij beslissingen die hen aangaan”.

Slotoverweging

De Ombudsman heeft dit onderzoek ingesteld om antwoord te krijgen op de vraag: Heeft de gemeente in het participatieproces over de winteropvang voldoende oog gehad voor de positie van verzoeker als omwonende op basis van de behoorlijkheidsnorm: burgers betrekken bij besluitvorming over kwesties in hun buurt.

De Ombudsman constateert dat het participatieproces niet vlekkeloos is verlopen, maar dat omwonenden in elk geval wel enige inspraak hebben gehad. En dat de gemeente inmiddels passende maatregelen heeft genomen naar aanleiding van deze klacht. De gemeente heeft de omwonenden duidelijk geïnformeerd over de participatie van de winteropvang voor de opening op 1 november 2025. De gemeente heeft deze winteropvang geopend zonder dat dit tot klachten bij de Ombudsman heeft geleid.

De gemeente heeft inmiddels (sinds 1 maart 2025) een vernieuwde inspraak- en participatieverordening met daarbij een stappenplan, handboek en participatiecheck. De Ombudsman heeft hiervan met instemming kennisgenomen en gaat ervan uit dat de gemeente dit proces volgt.

De Ombudsman,
Carina van Eck