

## Raadsvoorstel

**Opsteller**

Chaudron, Ton

**Vergadering van**

28 maart 2023

**Kenmerk**

Z/23/057312 / D/23/093024

**Portefeuillehouder**

Arjan Noorthoek

**Portefeuille**

Ruimtelijke Ordening

**Onderwerp**

Aanwijzen categorieën afwijkingen buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA) waarbij de gemeenteraad participatie door initiatiefnemer verplicht stelt.

**Samenvatting**

Wij stellen de raad voor om bij *ingrijpende* ruimtelijke projecten - die afwijken van het Omgevingsplan – de initiatiefnemer te verplichten tot participatie met belanghebbenden én de omgeving. Dat geldt voor projecten die NIET voorkomen op de zogenaamde wettelijke “kruimelgevallenlijst” met uitzondering van functiewijzigingen van bestaande gebouwen. Daarnaast stellen wij de raad voor om een beleidsregel over de verslaglegging van deze participatie vast te stellen.

---

**Gevraagd besluit**

---

1. voor bepaalde categorieën Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA's), waarbij wordt afgeweken van het Omgevingsplan, participatie verplicht te stellen. De verplichting geldt niet voor de BOPA's die vallen onder de lijst van gevallen, zoals opgenomen in bijlage 1;
2. ten behoeve hiervan voor de verslaglegging met betrekking tot de participatie de volgende beleidsregel vast te stellen:

*Aanvrager dient voor een onder 1. bedoeld ruimtelijk project een participatieverslag op te stellen en ter toetsing aan te leveren. Als aanvrager dat niet aanlevert wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. In het participatieverslag wordt in ieder geval ingegaan op de volgende punten:*

- *Welke personen/instanties/belanghebbenden zijn betrokken bij het participatietraject? Indien het participatietraject uit meerdere stappen/fases heeft bestaan, moet dit per stap/fase worden aangegeven.*
- *Op welke wijze is het participatietraject uitgevoerd? Welke processtappen zijn daarbij genomen? En voor welke vorm(en) van participatie heeft de aanvrager gekozen?*
- *Wat is de opbrengst van het participatietraject geweest? Welke opmerkingen, aanvullingen, verbeteringen, etc. zijn kenbaar gemaakt? De aanvrager dient zo veel mogelijk belangen en voors en tegens in beeld te brengen en aan te geven in welke mate er onder de betrokkenen zoals bedoeld onder 1. al dan niet steun c.q. draagvlak voor de plannen is.*
- *Welke ingebrachte punten in de participatie hebben geleid tot aanpassingen van de plannen? Indien er opmerkingen zijn gemaakt die niet hebben geleid tot aanpassingen, om welke reden(en) is daarvan af gezien?;*

3. dit besluit in werking te laten treden op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

## Inleiding

De Omgevingswet heeft participatie een belangrijk onderdeel van de besluitvorming gemaakt bij de totstandkoming van de instrumenten die de wet biedt om ruimtelijke projecten tot stand te brengen.

Als het gaat om de kerninstrumenten Omgevingsvisie, Omgevingsplan en Omgevingsprogramma legt de Omgevingswet de verantwoordelijkheid voor participatie bij het gemeentebestuur. Dat is wettelijk verplicht gesteld.

Als het gaat om aanvragen voor omgevingsvergunningen voor het realiseren van ruimtelijke projecten van uitbreiding van woningen, functiewijzigingen tot omvangrijke bouwprojecten als woon- of bedrijfsgebouwen ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer. Doel daarvan is het bewegen van een initiatiefnemer tot participatie richting zijn omgeving. Zo haalt de initiatiefnemer op hoe er over het initiatief gedacht wordt en kunnen zo veel mogelijk belangen in beeld gebracht worden. De initiatiefnemer draagt daarbij ook de verantwoordelijkheid om te kijken of het initiatief n.a.v. de participatie kan worden verbeterd.

Die verantwoordelijkheid krijgt gestalte in de vorm dat een initiatiefnemer bij het indienen van een aanvraag moet aangeven of, en zo ja, op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden voor het indienen van de aanvraag. Participatie is daarmee nog geen plicht en kan ook niet leiden tot een weigering, maar het geeft wel aan dat de wetgever daarmee heeft willen stimuleren dat een aanvrager uit zichzelf al een vorm van participatie van belang acht voor het welslagen van zijn project. De verantwoordelijkheid tot het uitvoeren van participatie bij een aanvraag ligt dus niet bij het gemeentebestuur, maar bij de initiatiefnemer of aanvrager. De wijze waarop participatie plaatsvindt is vormvrij.

Alleen voor de zogenaamde “buitenplanse” afwijkingen van het Omgevingsplan (de zogenaamde Buitenplanse OmgevingsPlan Activiteiten ofwel BOPA's), is het mogelijk dat de gemeenteraad gevallen aanwijst waarvoor zij participatie - door de initiatiefnemer uit te voeren - verplicht wil stellen. Omdat dit instrument gericht is op de initiatiefnemer is het gewenst zo duidelijk en objectief mogelijke gevallen aan te wijzen, zodat het voor een initiatiefnemer vanaf de start van zijn idee voor hem duidelijk kan zijn dat participatie verplicht is. De wijze waarop de participatie vervolgens moet worden gedaan is aan initiatiefnemer. Wel zal ons college hiervoor een handreiking opstellen voor initiatiefnemers, gebaseerd op het door u vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021. In die handreiking wordt richting gegeven aan de wijze waarop de participatie kan worden vormgegeven. De handreiking zal ook aan u via een raadsinformatiebrief worden toegezonden. Voor meer achtergrond wordt verder verwezen naar bijlage 2.

---

## Participatieproces

Er is hier geen participatieproces toegepast. Het voorstel zelf betreft een wettelijke regeling om in bepaalde gevallen een participatieplicht neer te leggen bij de initiatiefnemer. Het is aan de raad om te bepalen in welke gevallen hij dit noodzakelijk acht.

---

## Wat willen we bereiken

Een voor de initiatiefnemer duidelijk kader zodat het bij het bedenken van het plan of project al bekend is of voor een dergelijk project of plan een participatieplicht op hem/haar rust en daarvoor ook verantwoordelijk is.

Daarnaast wordt hiermee ook naar de omgeving c.q. inwoners toe meer duidelijkheid verschaft voor welke initiatieven participatie verplicht is en verwacht mag worden dat zij daarbij betrokken zullen worden door de initiatiefnemer.

---

## Wat gaan we daarvoor doen

### Participatie verplicht stellen

Alleen voor de zogenaamde “buitenplanse” afwijkingen van het Omgevingsplan (de zogenaamde Buitenplanse OmgevingsPlan Activiteiten ofwel BOPA's), is het mogelijk dat de gemeenteraad gevallen aanwijst waarvoor zij participatie - door de initiatiefnemer uit te voeren - verplicht wil stellen. Omdat dit instrument gericht is op de initiatiefnemer is het gewenst zo duidelijk en objectief mogelijke gevallen aan te wijzen, zodat het voor een initiatiefnemer vanaf de start van zijn idee voor hem duidelijk kan zijn dat participatie verplicht is. De wijze waarop de participatie

vervolgens moet worden gedaan is aan initiatiefnemer. Wel zal ons college hiervoor een handreiking opstellen voor initiatiefnemers, gebaseerd op het door u vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021. In die handreiking wordt richting gegeven aan de wijze waarop de participatie kan worden vormgegeven.

Wij stellen de raad voor om bij *ingrijpende* ruimtelijke projecten - die afwijken van het Omgevingsplan – de initiatiefnemer te verplichten tot participatie met belanghebbenden én de omgeving. Dat geldt voor projecten die NIET voorkomen op de zogenaamde wettelijke “kruimelgevallenlijst” met uitzondering van functiewijzigingen van bestaande gebouwen. Projecten die op die kruimelgevallenlijst staan genoemd hebben minder ingrijpende ruimtelijke effecten op de omgeving. Projecten die niet op die lijst voorkomen, inclusief de genoemde uitzondering, kunnen dat wel hebben. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor de participatie, maar krijgt handreikingen van de gemeente, en zal een verslag van de gehouden participatie moeten overleggen bij het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning, waarbij aan de afwijking kan worden meegewerkt.

#### Verantwoording van de participatie

Op grond van artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet kan de gemeente beleidsregels vaststellen over de wijze waarop de verplichte participatie bij BOPA's moet worden vormgegeven. Uit de participatieverplichting (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet) volgt dat de uitgevoerde participatie enige inhoud moet hebben gehad. De voorgestelde beleidsregel (beslispunt 2) moet antwoord geven op de vraag of de gemeente de door de initiatiefnemer/aanvrager gehouden participatie beoordeelt als “voldoende”. Wanneer sprake is van onvoldoende/voldoende participatie heeft de wetgever niet aangegeven. Dit zal afhangen van de aard en gevolgen van de aangevraagde activiteit. De participatie-inspanning van de aanvrager moet proportioneel zijn ten opzichte van de aangevraagde activiteit. De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Het bevoegd gezag moet dus beoordelen of er voldaan is aan de participatieverplichting. Het bevoegd gezag moet beoordelen of de aanvrager in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie.

Als de uitgevoerde participatie niet voldoet aan beleidsregels kan dat het bevoegd gezag helpen om te motiveren dat de verrichte participatie onvoldoende is. Uiteindelijk zal uit de jurisprudentie moeten blijken wanneer er in welke gevallen sprake is van (on)voldoende participatie.

#### Beleidsregel voor Woerden.

Zoals aangegeven zal de wijze waarop participatie moet worden gedaan bij de aanvrager / initiatiefnemer worden gelaten. De gemeente kan daarbij wel ondersteuning bieden. We stellen daarvoor een handreiking voor initiatiefnemers op, gebaseerd op het eerder door u vastgestelde participatiebeleid. Deze handreiking zullen wij u via een raadsinformatiebrief aanbieden. Initiatiefnemers kunnen deze handreiking gebruiken bij het inrichten van hun eigen participatietraject. Bij een aanvraag omgevingsvergunning waarbij sprake is van verplichte participatie zal de gemeente aan de volgende punten toetsen om te beoordelen of de gehouden participatie voldoende is:

Aanvrager zal een participatieverslag moeten opstellen en ter toetsing moeten aanleveren waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de volgende punten:

---

1. Welke personen/ instanties/ belanghebbenden zijn betrokken bij het participatietraject? Indien het participatietraject uit meerdere stappen/fases heeft bestaan, moet dit per stap/fase worden aangegeven.
2. Op welke wijze is het participatietraject uitgevoerd? Welke processtappen daarbij zijn genomen? En voor welke vorm(en) heeft de initiatiefnemer gekozen?
3. Wat is de opbrengst van het participatietraject geweest? Welke opmerkingen, aanvullingen, verbeteringen, etc zijn kenbaar gemaakt. Breng zo veel mogelijk belangen en voors en tegens in beeld. En in welke mate was er onder de betrokkenen zoals bedoeld onder 1 al dan niet steun c.q. draagvlak voor de plannen?

Welke ingebrachte punten in de participatie hebben geleid tot aanpassingen van de plannen? Indien er opmerkingen zijn gemaakt die niet hebben geleid tot aanpassingen, om welke reden(en) is daar vanaf gezien?

#### **Argumenten**

*1.1. Met de aanwijzing van een participatieplicht wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt aan de gemeenteraad om in bepaalde gevallen van buitenplanse afwijkingen of BOPA's de initiatiefnemer te verplichten tot participatie met belanghebbenden en de omgeving.*

Deze mogelijkheid helpt de initiatiefnemer om het initiatief in bredere context te zien en de impact en gevolgen daarvan goed in beeld te brengen. Dat zal bijdragen aan betere besluitvorming.

Door gebruik te maken van deze mogelijkheid geeft de gemeente regie aan ruimtelijke ontwikkelingen en nodigt de gemeente initiatiefnemers uit om verantwoordelijkheid te nemen voor de ruimtelijke impact van hun initiatief.

Ook biedt het inwoners duidelijkheid c.q. zekerheid in welke gevallen zij participatie mogen verwachten van een

aanvrager/initiatiefnemer voor ruimtelijke projecten in hun omgeving.

*2.1. Met het eisen van een participatieverslag en daarin opgenomen punten die vermeld dienen te worden wordt een handreiking geboden aan de initiatiefnemer om zorg te dragen voor een zorgvuldige participatie.*

Hiermee wordt ook een beknopt toetsingskader geformuleerd voor het beoordelen van het eindverslag dat bij een aanvraag moet worden ingediend en die – als de toetsing aangeeft dat participatie in onvoldoende mate heeft plaatsgevonden – tot buiten behandeling stellen van de aanvraag kan leiden. Voordat daartoe wordt overgegaan wordt aanvrager in de gelegenheid gesteld alsnog te voldoen aan de beleidsregel.

*2.2. Een goed verslag biedt inzicht in de diverse belangen die spelen bij het project*

Met een goed doorlopen participatietraject is het nog geen uitgemaakte zaak dat medewerking wordt verleend aan het project. De belangenafweging blijft de bevoegdheid van het college en omvat meer dan alleen de vraag of aan participatie is gedaan. Het participatietraject, met daarbij zorgvuldige verslaglegging van alle belangen, kan een zorgvuldige besluitvorming ondersteunen.

---

## **Kanttekeningen, risico's en alternatieven**

*1.1 Het vastleggen van de participatieplicht voor initiatiefnemers is een optionele keuze en geen verplichting.*

Het is in die zin ook mogelijk om als gemeenteraad voor geen elke activiteit (BOPA) participatie te verplichten. En de verantwoordelijkheid hiervoor helemaal bij de initiatiefnemer te laten. Echter, door deze verplichting voor bepaalde buitenplanse activiteiten wel op te leggen nodigt de gemeente de initiatiefnemer uit om ook zelf die verantwoordelijkheid te nemen. Daarmee ontstaat er ook meer grip op het besluitvormingsproces. Het doorlopen traject zal immers een zorgvuldige afweging van belangen in de besluitvorming door de gemeente ondersteunen. Het gemeentebestuur of bevoegd gezag (college) blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor een zorgvuldige belangenafweging.

*1.2 De gemeenteraad kan ook een lijst met specifieke activiteiten vast stellen, zoals bij het bouwen van meer dan 6 woningen of het plaatsen van een mast van meer dan 40 m hoog.*

Er zijn andere gemeenten die voor dit alternatief kiezen. Vaak houdt deze lijst verband met de keuzes voor adviesrecht van de raad en uitgebreide procedure. De gemeente Woerden heeft er voor gekozen om voor het adviesrecht van de raad nog niet een dergelijke lijst op stellen, juist omdat deze nu nog zo lastig te bepalen is. Ons voorstel is daarom om ook voor de participatieplicht hierop aan te sluiten. Nadat we meer ervaring hebben opgedaan met het werken onder de Omgevingswet kunnen we dit op elk gewenst moment aanpassen.

---

## **Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit**

n.v.t.

---

## **Communicatie**

Na het nemen van het besluit zullen de stakeholders (bouwpatroons/architecten/ontwikkelaars) voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden geïnformeerd en zal hen informatie worden verstrekt. Verder zal iedere inwoner via de website informatie kunnen nagaan over dit onderwerp.

Ook zal er ongetwijfeld nog een landelijke communicatiecampagne komen waarop wij zullen aansluiten met onze eigen gemeentelijke informatiemiddelen.

---

## **Vervolgproces**

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal met dit besluit aan initiatiefnemers duidelijkheid worden verstrekt over de participatieplicht. Zij zullen gebruik kunnen maken van een leidraad c.q. handreiking participatie. Na één jaar zal een eerste evaluatie plaatsvinden van dit besluit en de vraag of het besluit goed uit te voeren is, voldoet aan de verwachting en wat de ervaringen van de initiatiefnemers en omgeving zijn.

---

### **Bevoegdheid raad**

De gemeenteraad is op basis van artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet bevoegd:

*De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.*

---

### **Bijlagen**

---

1. De "krummelijst" van gevallen, gebaseerd op artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, waarvoor geen participatie verplicht wordt gesteld - D/23/94947
2. Wettelijk kader Participatie Omgevingswet bij aanvragen omgevingsvergunning - D/23/94948
3. Raadsbesluit D/23/94904

# RAADSBESLUIT

D/23/094904

Z/23/057312



**Onderwerp:** Aanwijzen categorieën initiatieven van BOPA;s waarbij participatie door initiatiefnemer verplicht wordt gesteld

---

De raad van de gemeente Woerden;

gelezen het voorstel d.d. 28 maart 2023 van:

- burgemeester en wethouders

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

**b e s l u i t:**

1. voor bepaalde categorieën Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA's), waarbij wordt afgeweken van het Omgevingsplan, participatie verplicht te stellen. De verplichting geldt niet voor de BOPA's die vallen onder de lijst van gevallen, zoals opgenomen in bijlage 1;
2. ten behoeve hiervan voor de verslaglegging met betrekking tot de participatie de volgende beleidsregel vast te stellen:

Aanvrager dient voor een onder 1. bedoeld ruimtelijk project een participatieverslag op te stellen en ter toetsing aan te leveren. Als aanvrager dat niet aanlevert wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. In het participatieverslag wordt in ieder geval ingegaan op de volgende punten:

- Welke personen/instanties/belanghebbenden zijn betrokken bij het participatietraject? Indien het participatietraject uit meerdere stappen/fases heeft bestaan, moet dit per stap/fase worden aangegeven.
- Op welke wijze is het participatietraject uitgevoerd? Welke processtappen zijn daarbij genomen? En voor welke vorm(en) van participatie heeft de aanvrager gekozen?

- Wat is de opbrengst van het participatietraject geweest? Welke opmerkingen, aanvullingen, verbeteringen, etc. zijn kenbaar gemaakt? De aanvrager dient zo veel mogelijk belangen en voors en tegens in beeld te brengen en aan te geven in welke mate er onder de betrokkenen zoals bedoeld onder 1. al dan niet steun c.q. draagvlak voor de plannen is.
  - Welke ingebrachte punten in de participatie hebben geleid tot aanpassingen van de plannen? Indien er opmerkingen zijn gemaakt die niet hebben geleid tot aanpassingen, om welke reden(en) is daarvan af gezien?;
3. dit besluit in werking te laten treden op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Woerden in zijn  
openbare vergadering, gehouden op

De griffier,

De voorzitter,

drs. A.J.E. van der Werf-Bramer      V.J.H. Molkenboer

---

**BIJLAGE 1** De “kruimellijst” van gevallen, gebaseerd op artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, waarvoor geen participatie verplicht wordt gesteld:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
  - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m<sup>2</sup>;
2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a, dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemde eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - a. niet hoger dan 5 m, en
  - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m<sup>2</sup>;
3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - a. niet hoger dan 10 m, en
  - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m<sup>2</sup>;
4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;
5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
9. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
  - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
  - b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
  - c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
  - d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;
10. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 9, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.



## **BIJLAGE 2** Wettelijk kader Participatie Omgevingswet bij aanvragen omgevingsvergunning

Artikel 16.55 Omgevingswet (hierna: Ow) bepaalt dat bij ministeriële regeling (Omgevingsregeling) (hierna: Omgreg) regels worden gesteld over participatie (lid 6 en lid 2).

### **Indieningsvereiste**

In artikel 7.4 Omgreg is bepaald dat bij een aanvraag moet worden aangegeven hoe aan participatie is gedaan en wat daarvan de resultaten zijn.

Uit de toelichting bij dit artikel volgt dat ook het antwoord mogelijk is dat niet aan participatie is gedaan. Dit kan niet resulteren in een buiten behandelingstelling of een weigering. Slechts wanneer het antwoord op de vraag ontbreekt kan besloten worden de aanvraag niet te behandelen.

Ook volgt uit de toelichting dat de regeling uitputtend is bedoeld. Decentrale overheden kunnen dus geen aanvullende regels stellen over participatie.

Op basis van overgelegde informatie over participatie kan het bevoegde gezag beoordelen of het nodig is dat in verband met de voor het besluit benodigde afweging van belangen nog aanvullend gelegenheid moet worden geboden voor een vorm van inspraak of contact met derde belanghebbenden. Dit moet het bevoegd gezag dan zelf doen. Ook artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan vereisen dat nog gelegenheid wordt gegeven tot het naar voren brengen van een zienswijze.

### **Verplichte participatie in door raad aangewezen gevallen**

Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen waarin is bepaald dat de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is voor initiatiefnemers. Het gaat dan om vergunningaanvragen voor initiatieven die niet passen binnen de regels uit het omgevingsplan.

Dit heeft geresulteerd in artikel 16.55, lid 7 Ow:

*“De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.”*

De gemeenteraad is dus slechts voor activiteiten die niet passen binnen het omgevingsplan bevoegd een participatieverplichting op te nemen. De vorm van participatie is vrij. Initiatiefnemers mogen zelf beslissen op welke wijze er aan participatie gedaan wordt.

Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) is geen participatie geweest bij de planvorming. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid participatie verplicht te stellen voor BOPA's.

Indien het bevoegd gezag geen gevallen van activiteiten aanwijst, is participatie nooit verplicht. Indien bevoegde gezagen geen actie ondernemen is participatie bij de omgevingsvergunning in geen enkel geval verplicht. Een aanvrager van een omgevingsvergunning kan op het aanvraagformulier aankruisen dat niet aan participatie is gedaan en het bevoegde gezag kan de vergunning niet weigeren op de grond dat niet aan participatie is gedaan.

### **Teleurstelling voorkomen door vooraf verwachtingen van initiatiefnemer en belanghebbenden te managen**

Verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betreft een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer om de omgeving te betrekken bij het initiatief. Hierbij gaat het echter niet om een verplichting om volledige overeenstemming te bereiken over het initiatief. Wat de groep van belanghebbenden vindt en/of voorstelt hoeft niet persé het plan te worden. Andersom geldt ook dat als een initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan, dat niet wil zeggen dat het plan ongewijzigd door het bevoegd gezag kan worden aanvaard. Er kunnen namelijk andere zwaarwegende belangen bestaan (bijvoorbeeld veiligheid of andere maatschappelijke belangen) die zich niet verenigen met het voorliggende plan. Aan het begin van het proces moet het bovenstaande voor alle partijen helder en duidelijk zijn. Zo worden teleurstellingen over verwachtingen en werkelijke resultaten voorkomen.

## Hoe stimuleren wij participatie richting aanvragers?

Stimuleren van participatie is wenselijk

Participatie wordt heel belangrijk gevonden in de Omgevingswet. Degene die een initiatief neemt is verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Het is het bevoegd gezag dat initiatief neemt om een omgevingsplan, omgevingsvisie of projectbesluit te maken, en het bevoegd gezag is dan ook verantwoordelijk voor de participatie bij deze instrumenten.

Bij een omgevingsvergunning is de burger of het bedrijf de initiatiefnemer en is diegene ook verantwoordelijk voor de participatie. Het doel daarvan is het vroegtijdig informeren, betrekken en raadplegen van anderen, zodat alle belangen en ideeën, effecten op de omgeving, direct op tafel komen en niet pas achteraf.

De conclusie is daarom om ook bij niet-verplichte participatie (alles wat middels binnenplanse omgevingsplanactiviteiten mogelijk is) participatie zeker te stimuleren en initiatiefnemers hierover te informeren.

Mogelijkheden:

Door het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers door middel van een informatiefolder, de website en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers bij informatieverzoeken en tijdens het vooroverleg. Natuurlijk wordt daarbij verwezen naar het door de raad vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021, waar in hoofdstuk 9 het volgende is beschreven:

*“9. Als het initiatief niet bij de gemeente ligt*

*Het initiatief voor een project ligt niet altijd bij de gemeente. Bijvoorbeeld bij initiatieven die onder de Omgevingswet vallen (aanvraag Omgevingsvergunning). Maar ook als inwoners gebruikmaken van het uitdaagrecht en zelf met een voorstel komen om collectieve dienstverlening van de gemeente over te nemen. Ook in dit soort gevallen is participatie vaak een noodzakelijk onderdeel van het proces. Dit kader ondersteunt en inspireert initiatiefnemers bij het vormgeven van het participatieproces. De hulpmiddelen uit de toolbox helpen hen bij de uitvoering.*

*Initiatieven onder de Omgevingswet*

*Onder de Omgevingswet kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen voor sommige vergunningaanvragen. De initiatiefnemer moet dan bij de daadwerkelijke aanvraag laten hoe belanghebbenden konden participeren. Bij grote initiatieven doorlopen de initiatiefnemer(s) en de gemeente vaak al samen een ‘voortraject’ (de zogenaamde Omgevingstafel). Tijdens dit voortraject kan de gemeente de initiatiefnemers inspireren en ondersteunen, met name door dit kader. De verantwoordelijkheid blijft echter bij de initiatiefnemer liggen. Pas in het formele proces (bij de behandeling van de vergunningaanvraag) kan de gemeente de gevoerde participatie afwegen. Ook kan de gemeente dan nog beslissen om een zienswijzeprocedure te starten. Hierin kan elke belanghebbende nog een zienswijze op het voorgestelde plan indienen. Ook kan de gemeente zelf zienswijzen ophalen bij derden. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de gemeente het idee heeft dat niet alle belangen goed gehoord zijn. Hiermee wordt ook de behandelprocedure verlengd met een aantal weken.*

*Botsende belangen*

*Als de gemeente de initiatiefnemer is, dan is de gemeenteraad (of bij uitvoeringsvraagstukken het college) de partij die de laatste afweging maakt. Maar wat doe je als er burgerinitiatieven zijn en daar ontstaan botsende belangen? Inwoners kijken dan vaak naar de gemeente om het probleem op te lossen en een knoop door te hakken. Maar die rol is voor de gemeente ook risicovol: door in te grijpen, neem je eigenaarschap over van de inwoners en word je partij in die botsende belangen. Wat betekent dat voor een vervolg? Is het daarna ‘van’ de gemeente? En wat doe je dan als gemeente? Een kant kiezen?*

*De gemeente past primair dan ook veel beter de rol van mediator: de gemeente kan beide kanten horen, de dialoog faciliteren en de partijen begeleiden om samen misschien nader tot elkaar te komen. Als de gemeente door de aard van het initiatief al een belanghebbende is, dan kan de gemeente dit ook uitbesteden en alle betrokkenen aanbieden een externe mediator te betrekken.*

*Komt men er echt niet uit? Dan kan de gemeente aanbieden wel de verantwoordelijkheid voor een besluit over te nemen door dit de raad voor te leggen. In dat geval – na eerdere gesprekken met alle betrokkenen – een voorstel voor een besluit doen aan de raad. En alle betrokkenen kunnen gebruik maken van hun inspraakrecht.*

*Daarbij is het wel van belang dat met alle betrokkenen ook al vooraf wordt besproken wat het betekent als de gemeenteraad de knoop doorhakt. Hoe gaan zij om met de uitslag? En wat betekent dit voor het initiatief? Heeft de gemeente daarna ook nog een verantwoordelijkheid of rol en welke dan?"*

### **Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten opnemen in inspraak- of participatieverordening**

In de meeste gemeenten is er een inspraakverordening. In de Eerste Kamer is een motie (motie Nooren) ingediend over participatie onder de Omgevingswet bij gemeenten. Deze motie is op 11 februari 2020 aangenomen. Dit houdt in dat er *in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling wordt opgenomen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden en dit participatiebeleid vast te stellen door onder ander de gemeenteraad.*

Daarnaast is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in procedure. Deze wet wijzigt onder andere de Gemeentewet. De wet schrijft voor dat decentrale overheden participatie niet alleen mogelijk maken bij de voorbereiding van beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie. Ook het uitdaagrecht (right tot challenge) mogelijk moet zijn.

De huidige inspraak- en participatieverordening dateert uit 2010 en zal worden aangepast aan het door de raad vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021, zodra de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking is getreden.