



VNG Notitie

Bevoegdheden bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en participatie



Colofon

Auteurs

Sarah Ros (VNG)

Nienke van Renssen (VNG)

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Foto: Haarlemmermeer: Margo Oosterveen

Inhoudsopgave

Inleiding; nieuwe bevoegdheden	4
1. Doel en opzet notitie	5
2. Bindend adviesrecht	6
2.1 Situatie onder de Wabo/Wro	6
2.2 Voorbeelden van gevallen voor bindend advies	7
3. Verplichte participatie	8
3.1 Participatie bij kerninstrumenten	8
3.2 Participatiebeleid	8
4. Participatieverordening (wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau)	10
5. Sturen op participatie bij de omgevingsvergunning	11
5.1 De gemeenteraad wijst gevallen aan van verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten	12
5.2 Beleidsregels over de beoordeling van participatie bij aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten	13
5.3 Voorbeelden van gevallen voor verplichte participatie	14
6. Uitgebreide procedure college	15
6.1 Beleidsregels bij de toepassing van de uitgebreide procedure	15
7. Samenloop met andere bevoegdheden	16

Inleiding; nieuwe bevoegdheden

Met de Omgevingswet worden de kaders gesteld door de gemeenteraad, bijvoorbeeld doordat deze zijn vastgelegd in de omgevingsvisie. De doelen van de omgevingsvisie worden weer opgenomen en verder uitgewerkt voor gebieden in het omgevingsplan, ook een instrument van de raad.

In principe is de uitvoerende taak aan het college van B&W. Deze taak kan zij uitvoeren door het verlenen van omgevingsvergunningen voor verschillende activiteiten, het stellen van maatwerkvoorschriften, maar bijvoorbeeld ook door het opstellen van programma's (uitwerkingen van de omgevingsvisie) of van ander beleid.

De verantwoordelijkheid voor vergunningverlening ligt dus bij het college van B&W. Daarbij geldt echter een uitzondering: bij bepaalde omgevingsplanactiviteiten voor buitenplannen afwijken van het omgevingsplan kan de gemeenteraad een bindend adviesrecht inzetten. Afwijkingen van het omgevingsplan brengen flexibiliteit die soms hard nodig is, maar moeten na vijf jaar ook weer verwerkt worden en daarmee onderdeel van het omgevingsplan worden. Bovendien kunnen afwijkingen de situatie in de leefomgeving veranderen. De gemeenteraad kan daarom gevallen aanwijzen waarover zij bindend wil adviseren.

Het is goed om daarbij het verschil te duiden tussen enerzijds een buitenplanse afwijking via een omgevingsvergunning en anderzijds een wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan. Voor een buitenplanse afwijking moet allereerst een vergunningaanvraag voor afwijken worden ingediend. De procedure start in dat geval door de actie van een initiatiefnemer. Als er een uitgewerkt plan ligt waaruit volgt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dan is de aanvraag mogelijk vergunbaar.¹ Wanneer er met het vergunnen van de aanvraag gevolgen ontstaan voor regels op naastgelegen percelen (bijvoorbeeld dat de milieucategorie van de percelen in de buurt ook moeten worden gewijzigd), dan is een wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan de aangewezen route. Meer informatie over het [onderscheid buitenplanse omgevingsplanactiviteit en wijzigen omgevingsplan](#).

De gemeenteraad krijgt met de Omgevingswet een nieuwe rol bij de participatie via het participatiebeleid en de mogelijkheid tot het verplicht stellen van participatie voor initiatiefnemers bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het college van B&W krijgt bovenop de standaard verantwoordelijkheid voor het beslissen op een omgevingsvergunningaanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ook een extra bevoegdheid; het beslissen over het toepassen van de uitgebreide procedure.

¹ Zie ook Artikel 8.0a Bkl. Daarnaast geven artikel 8.0b t/m 8.0e Bkl nog specifieke beoordelingsregels.

1. Doel en opzet notitie

Met deze notitie wordt duidelijkheid gegeven over de verschillende bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van B&W als het gaat om de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en participatie. Dit is nodig omdat we in de praktijk zien dat die verschillende bevoegdheden door elkaar worden gebruikt of gecombineerd, zonder dat helder is wat de wettelijke kaders zijn.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is door de Tweede Kamer een aantal amendementen toegevoegd (in februari/maart 2019).² Deze drie amendementen gaan over:

- a. het bindend adviesrecht van de raad;
- b. het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie;
- c. de toepassing van de uitgebreide procedure door het college van B&W.

Deze drie bevoegdheden worden in deze notitie toegelicht, waarbij ook wordt uitgelegd hoe de gemeenteraad en het college van B&W deze bevoegdheden het beste kunnen inzetten.

Omdat de drie bevoegdheden nauw samenhangen met de participatievereisten in de Omgevingswet en het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, worden deze twee onderwerpen ook meegenomen in deze notitie.

Zie voor een algemeen overzicht van de bevoegdheden het schema op pagina 16 en 17.

² Oa. Amendement 46 Van Eijs c.s, Amendement 49 Smeulders c.s. en Amendement 53 van Ronnes c.s. Zie Kamerstukken II 2018/19, 34986, respectievelijk nrs, 46, 49 en 53.

2. Bindend adviesrecht

Met de Omgevingswet worden de kaders voor de fysieke leefomgeving gesteld door de gemeenteraad, bijvoorbeeld doordat deze zijn vastgelegd in de omgevingsvisie. De doelen van de omgevingsvisie worden opgenomen en verder uitgewerkt in het omgevingsplan, ook een instrument van de raad. In principe is de uitvoerende taak van vergunningverlening aan het college van B&W. Daarbij geldt echter voor de buitenplanse omgevingsactiviteit iets bijzonders: bij bepaalde omgevingsplanactiviteiten krijgt de raad de mogelijkheid van het toepassen van een bindend adviesrecht.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet, krijgt de raad dit bindend adviesrecht bij vooraf per raadsbesluit aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.³ De gemeenteraad geeft dus pas advies over activiteiten, wanneer de raad vooraf heeft vastgelegd in deze gevallen gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college van B&W dan niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dat is het bindende aan dit advies. *De raad moet dit advies wel motiveren.*

Geadviseerd wordt dat de gemeenteraad - vóórdat de Omgevingswet per 1 januari 2024 van kracht wordt - een besluit neemt over voor welke gevallen het bindend adviesrecht geldt. Oftewel, de gemeenteraad moet zelf de keuze maken waar hij over wil gaan en het is aan te raden deze keuze te maken voor inwerkingtreding, maar het is ook mogelijk om dit later te beslissen. Het huidige raadsbesluit *'Aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is'* vervalt per datum inwerkingtreding. Dus: regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college van B&W niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Zodra de raad alsnog een besluit neemt en daarin de gevallen aanwijst waarover zij bindend adviseert, geldt dat B&W uiteraard wel verplicht zijn om, bij vergunningverlening voor een omgevingsplanactiviteit die op de lijst staat, bindend advies in te winnen bij de raad.

2.1 Situatie onder de Wabo/Wro

Vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet geeft de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen af voor buitenplanse bestemmingsplanvergunningen voor grotere afwijkingen. Onder de Wabo kan de gemeenteraad daarbij gevallen aanwijzen waarbij voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan toch geen verklaring van geen bedenkingen nodig is. Voor alle overige gevallen voor buitenplanse bestemmingsplanvergunningen is deze verklaring wel nodig.⁴ Overigens gold de verklaring van geen bedenkingen niet voor kruimelgevallen, maar deze komen als zodanig niet meer terug onder Omgevingswet. Het gaat na inwerkingtreding van de Omgevingswet ofwel over een binnenplanse activiteit, zoals voorzien door het omgevingsplan, ofwel over een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.⁵

Kortom, als de gemeenteraad in de huidige situatie niets heeft aangewezen, dan gaat de raad over de buitenplanse bestemmingsplanvergunningen voor grotere afwijkingen. In de nieuwe situatie is

3 Art. 16.15a, aanhef, onder b, art. 16.15b en art. 16.16 Omgevingswet art. 4.21 Omgevingsbesluit.

4 Artikel 2.27 Wabo jo. 6.5 Bor, zoals deze luiden voor inwerkingtreding Omgevingswet, voor omgevingsvergunningen voor planologisch afwijkingen die met de uitgebreide procedure worden voorbereid (2.12 eerste lid, onder a sub c, de zogenaamde projectafwijkingbesluiten, dit geldt niet voor kruimelgevallen).

5 Zie de definities in bijlage 1 bij de Omgevingswet omgevingsplanactiviteit: activiteit, inhoudende: a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan, b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. In deze definitie verwijst alleen sub a. naar een "binnenplanse" omgevingsplanactiviteit en b. en c. naar de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

dit precies omgekeerd. Onder de Omgevingswet wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wel een bindend advies van de gemeenteraad behoeft. Voor de niet aangewezen gevallen is er geen bindend adviesrecht van de raad.

2.2 Voorbeelden van gevallen voor bindend advies

Voorbeelden van omgevingsplanactiviteiten, waarbij de gemeenteraad gebruik wil maken van zijn adviesbevoegdheid, kunnen zijn:

- het bouwen van meer dan [20] woningen binnen de bebouwde en meer dan [5] woningen buiten de bebouwde kom;
- het vergroten van als zodanig bestemde (bedrijfs)woningen tot [600] m³;
- een antenne-installatie hoger dan [50] m;
- het gebruiken van een recreatiewoning voor permanente bewoning;
- het uitbreiden met maximaal [20] % van de oppervlakte van sportvelden, recreatieterreinen en begraafplaatsen en de daarop aanwezige bebouwing mits de omvang van de bebouwing na de uitbreiding in overeenstemming is met de aard en de capaciteit van de terreinen;
- het uitbreiden van bestaande niet-agrarische bedrijven met [15] %;
- projecten ten behoeve van extensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen);
- het realiseren van windmolenparken en weiden met zonnepanelen;
- het uitbreiden of oprichten van bebouwing in en nabij natuurgebieden [x], [y] en [z] of van een bepaald omvang/inhoud;
- indien de activiteit niet past binnen de doelen van het omgevingsplan, of niet past bij doel [x] of niet valt binnen oogmerk [y, zoals het tegengaan van klimaatverandering];
- indien de activiteit niet past binnen de (overige) door de gemeenteraad gestelde kaders [zoals bijvoorbeeld welstandsnota, hoogbouwbeleid, mobiliteitsplan etc.];
- indien de activiteit in strijd is met regel [x] van het omgevingsplan;

(alle genoemde aantallen/voorbeelden dienen ter illustratie; per gemeente en per gebied kan dit uiteraard verschillend zijn, vandaar dat deze aantallen tussen [vierkante haken] staan)

3. Verplichte participatie

3.1 Participatie bij kerninstrumenten

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is meer vertrouwen van de overheid in initiatiefnemers en burgers, meer vertrouwen van de burger in de overheid en meer vertrouwen tussen overheden. De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie. Bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming vindt de regering het van belang dat omwonenden en maatschappelijke organisaties vanaf een vroegtijdig stadium worden betrokken.

Participatie is in de Omgevingswet op drie manieren geregeld; via de:

1. **Kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen:** het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.
2. **Motiveringsplicht:** het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat daarvan de resultaten zijn.
3. **Aanvraagvereiste:** de initiatiefnemer moet bij het indienen van zijn aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe hij participatie heeft vormgegeven en wat het resultaat is. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Let op, bij de eerste twee onderwerpen gaat het over participatie die is georganiseerd door het bestuursorgaan, voorafgaand aan de vaststelling van gemeentelijke beleid of gemeentelijke besluiten zoals de omgevingsvisie, het programma of het omgevingsplan. Het derde onderwerp gaat over participatie door initiatiefnemers van activiteiten die leiden tot een vergunningaanvraag, daarop heeft het bevoegd gezag minder tot geen invloed.

3.2 Participatiebeleid

Begin 2020 is in de Eerste Kamer de motie-Nooren c.s. aangenomen. Hiermee is de motiveringsplicht voor participatie uitgebreid. Dit betekent dat decentrale overheden verplicht zijn om zelfbindend *participatiebeleid* vast te stellen. In dit beleid maken overheden hun uitgangspunten over participatie kenbaar. Dit gaat bijvoorbeeld over wanneer en hoe het participatieresultaat wordt meegewogen in het uiteindelijke plan. Door participatiebeleid vast te stellen, is voor alle betrokkenen vooraf duidelijk hoe zij hun belangen kenbaar kunnen maken of hoe zij kunnen meedoen in besluitvormingstrajecten van de overheid, maar ook hoe het resultaat daarvan wordt meegewogen. Omdat participatiebeleid zelfbindend is, gaat dit niet over de door de initiatiefnemer te organiseren participatie bij de aanvraag om een omgevingsvergunning.

De motie-Nooren c.s. is uitgevoerd door een wijziging van het Omgevingsbesluit. Voor de gemeenteraad is hierin onder andere een verplichting opgenomen over de motivering bij het vaststellen van het omgevingsplan, in artikel 10.2, en voor de omgevingsvisie in artikel 10.7 Ob.⁶

Die verplichte motivering over de verrichte participatie maakt onderdeel uit van het vaststellingsbesluit van het bevoegd gezag. Als de gemeenteraad het bevoegd gezag is, heeft de raad hierin dus een belangrijke rol. Net als bij de vaststelling van het participatiebeleid, want de gemeenteraad

⁶ 10.2 tweede lid, Omgevingsbesluit: Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

stelt, liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, het gemeentelijk participatiebeleid vast.

Bij de uitvoering van de motie-Nooren zal deels overlap bestaan met de nog op te stellen participatieverordening op grond van het nog te wijzigen artikel 150 Gemeentewet. Zie ook hoofdstuk 4 over de participatieverordening (wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau).

4. Participatieverordening (wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau)

Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau wijzigt de Gemeentewet (art. 150), de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen.⁷

Het doel van deze wet is het vergroten van de betrokkenheid van inwoners bij de *voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid* van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van bepaalde taken over te nemen zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis.

Gemeenten, provincies en waterschappen worden met de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht om de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. In deze participatieverordening mogen decentrale overheden zelf beslissen op welke manier ze inwoners betrekken bij de verschillende beleidsfasen, waaronder uitvoering en evaluatie.

Een participatieverordening gaat over participatie bij al het gemeentelijk beleid en daarmee ook over een aantal kerninstrumenten van de Omgevingswet. Hierin hebben overheden ook al te maken met de motiveringsplicht. Dat betekent dat gemeenten, provincies en waterschappen bij het vaststellen van de kerninstrumenten aan moeten geven hoe ze de participatieverordening en hun participatiebeleid hebben toegepast.

Omdat de (inspraak- en) participatieverordening over overheidsbeleid gaat en het participatiebeleid zelfbindend is, gaan beide besluiten *niet over omgevingsvergunningen*. De participatieverordening gaat daarmee ook niet over de door de initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning te verrichten participatie.

De VNG heeft [een voorbeeld verordening participatie en een handreiking participatie](#) opgesteld.

⁷ Kamerstukken TK 2022-2023, 36210, nr 2 (Voorstel van wet) en nr 3. Memorie van Toelichting, het voorstel is in september 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd.

5. Sturen op participatie bij de omgevingsvergunning

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is de aanvraagvereiste participatie bij de omgevingsvergunning geregeld. Hierin is opgenomen dat bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Dit is geen verplichting voor de aanvrager/initiatiefnemer om aan participatie te doen. Participatie bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning is vrijwillig. Als een aanvrager niet aan participatie heeft gedaan bij de voorbereiding van zijn aanvraag, mag het bevoegd gezag de aanvraag om die reden dan ook niet weigeren of buiten behandeling laten. Ook mag het bevoegd gezag in dat geval de aanvraag niet *weigeren of buiten behandeling laten* wanneer er te weinig aan participatie is gedaan.

Als de aanvrager wel aan participatie heeft gedaan, dan voorziet het aanvraagvereiste erin dat de aanvrager laat zien wat hiervan de resultaten zijn. Dit kan door het verstrekken van gegevens die bij de aanvraag worden gevoegd.

Het bevoegd gezag mag geen extra eisen stellen criteria koppelen aan de door de aanvrager te organiseren participatie bij omgevingsvergunningen.

De Omgevingswet zegt niets over, als er aan participatie is gedaan, wanneer participatie dan (on)voldoende heeft plaatsgevonden. De vorm van participatie is immers vrijgelaten. De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het bevoegd gezag.

Als de gemeenteraad gevallen aanwijst waarin participatie verplicht is (zie paragraaf 5.1), ligt het ook voor de hand dat de raad zich een oordeel vormt over de wijze waarop participatie bij de aangewezen gevallen *bij voorkeur* zou moeten plaatsvinden. Mogelijk dat bij het bevoegd gezag hierbij gebruik maakt van eventueel vooraf opgestelde beleidsregels (artikel 4:81, eerste lid Algemene wet bestuursrecht), *maar deze binden de initiatiefnemer niet*. Zie ook paragraaf 5.2.

Onvoldoende participatie

Wanneer het bevoegd gezag zich een oordeel heeft gevormd over de participatieresultaten van een initiatiefnemer en vindt dat deze niet toereikend zijn, dan kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer *niet verplichten om de participatie opnieuw uit te voeren* en ook de vergunning om die reden niet weigeren. Maar het bevoegd gezag kan wel zelfstandig belangen ophalen uit de omgeving. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door tijdens het vooroverleg aan de initiatiefnemer te vragen of hij eerst een ontwerp-aanvraag wil indienen. Het bevoegd gezag kan namelijk – met instemming van de initiatiefnemer – ervoor kiezen dit ontwerp ter inzage te leggen alvorens de initiatiefnemer de definitieve aanvraag indient. Ook kan bij de reguliere procedure een ingediende vergunningaanvraag ter inzage worden gelegd. Bij de uitgebreide procedure is dit al verplicht (artikel 3:11, Awb). Het bevoegd gezag kan desgewenst ook rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden.

De beslistermijn van een reguliere vergunningprocedure is 8 weken. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn onder de Omgevingswet eenmaal met maximaal 6 weken verlengen. (Zie artikel 16.64, lid 1 en 2, Omgevingswet).

5.1 De gemeenteraad wijst gevallen aan van verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Op de aanvraagvereiste participatie bij de omgevingsvergunning heeft de gemeenteraad weinig tot geen invloed. Dit aanvraagvereiste is uitputtend geregeld in de Omgevingswet en mag niet worden aangevuld of gewijzigd. Participatie is vormvrij, dus een initiatiefnemer mag zelf bepalen of en hoe hij invulling geeft aan participatie.

In de Omgevingswet is hierop één uitzondering gemaakt: een gemeenteraad kan met een raadsbesluit van tevoren gevallen aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij participatie verplicht is. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet mogelijk is volgens de regels in het omgevingsplan en waarvoor het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet).

Als de gemeenteraad gevallen aanwijst waarvoor participatie verplicht is, beoordeelt het college van B&W vervolgens die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De vraag is of de raad zich dan ook een oordeel kan vormen over de wijze waarop de participatie bij voorkeur zou moeten plaatsvinden. Hierover staat in de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet:

Als de gemeenteraad gevallen aanwijst waarin participatie verplicht is, ligt het ook voor de hand dat de raad zich een oordeel vormt over de wijze waarop die participatiemogelijkheden bij de aangewezen gevallen bij voorkeur zouden moeten plaatsvinden. Daarbij ligt een relatie met de hierboven genoemde participatieverordening die gemeenten op grond van artikel 150 van de Gemeentewet moeten vaststellen. Gemeenteraden kunnen daarin criteria opnemen op basis waarvan per concreet project passende vormen van participatie kunnen worden gekozen.⁸

De mogelijkheid om concreet vast te leggen door gemeenteraden wat passende vormen van participatie zijn, geldt alleen voor gemeentelijke beleid (op grond van het nog te wijzigen artikel 150 Gemeentewet). De criteria hebben geen doorwerking naar de participatie die wordt ingericht door initiatiefnemers. Het zou in de lijn liggen van consequent en voorspelbaar overheidshandelen indien de eisen die de gemeente aan zichzelf stelt (in het participatiebeleid en/of de participatieverordening) ook zoveel als mogelijk als voorbeeld worden meegegeven aan derden of initiatiefnemers. De raad kan dus wel beleid vaststellen over wat zij wenselijke participatie vindt bij de gevallen waarvoor zij heeft gesteld dat participatie verplicht moet zijn, maar dit beleid werkt niet direct door naar de initiatiefnemer. *De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten.*

Het bevoegd gezag moet wel beoordelen of de aanvrager aan alle aanvraagvereisten heeft voldaan. Bij verplichte participatie moet het bevoegd gezag dus ook beoordelen of aan het aanvraagvereiste van verplichte participatie is voldaan. Verplichte participatie impliceert dat er sprake moet zijn van verrichte participatie. Geen participatie volstaat dan niet. Beoordeling of er sprake is van participatie zou het bevoegd gezag kunnen doen door te beoordelen of de aanvrager in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie. Bij die beoordeling kan het bevoegd gezag gebruik maken van beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. Maar ook deze beleidsregels kunnen alleen gaan over het uitvoeren van de eigen beoordelingsbevoegdheid en werken niet als een directe verplichting voor de aanvrager. Zie ook paragraaf 5.2.

Dus zelfs als participatie verplicht is gesteld door de gemeenteraad, zoals het geval kan zijn bij door de raad daarvoor aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet), mag het bevoegd gezag geen extra eisen stellen of criteria opleggen aan de door de initiatiefnemer te organiseren participatie. Alleen als de aanvrager bij deze verplichte participatie-gevallen niet aan participatie heeft gedaan, dan kan het college van B&W de aanvraag buiten behandeling laten. Er is dan niet voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 4:5, eerste lid, onder a, Algemene wet

⁸ Dit is een citaat van pagina 20: Nadere Memorie van Antwoord over de Invoeringswet Omgevingswet – 29 november 2019, Kamerstukken I, 209/2020, 34 986, nr. S.

bestuursrecht). Het college van B&W moet de aanvrager dan wel in de gelegenheid stellen om het gebrek te herstellen (artikel 4:5, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). Participatie is een aanvraagvereiste, het is geen onderdeel van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit in paragraaf 8.1.1. van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De inhoud van de participatie is dus geen weigeringsgrond voor het college van B&W. Er is echter wel een spanningsveld: als participatie verplicht is, dan kan het bevoegd gezag wel wat vinden van de participatie. Er is een ondergrens: als er evident geen participatie heeft plaatsgevonden, of zo minimaal dat dit geen participatie meer kan worden genoemd, dan is niet voldaan aan de aanvraagvereiste (voor zover het gaat om één van de gevallen die door de gemeenteraad zijn aangewezen voor verplichte participatie). Wat onder participatie wordt verstaan kan in ieder geval uit de toelichting bij het Omgevingsbesluit redelijk worden opgemaakt: het voorafgaand aan besluitvorming actief betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Toekomstige uitspraken van rechters zullen uiteindelijk mede moeten bepalen wat de ondergrens precies is en hoe gemeenten hiermee om kunnen gaan bij gemeentelijk beleid en in het geval van beslissen of een aanvraag in behandeling kan worden genomen.⁹

Voor welke gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, en of, de gemeenteraad participatie verplicht stelt, hangt uiteraard van de lokale context af. Vooropgesteld moet worden dat het college in principe het uitvoerend bestuursorgaan is. Daarbij zou voor de raad bijvoorbeeld een rol kunnen spelen dat de raad participatie verplicht stelt voor die gevallen waarvoor het college de belangen niet voldoende kan afwegen zonder die verplichte participatie. Het college van B&W is dus het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, maar kan participatie niet verplicht kan stellen voor een aanvrager, de gemeenteraad wel.

5.2 Beleidsregels over de beoordeling van participatie bij aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Het bevoegd gezag kan beleidsregels opstellen over de eigen bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de beoordeling of er door de aanvrager is *voldaan is aan de participatieverplichting* bij aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (16.55, lid 7, Omgevingswet).

Uit die participatieverplichting (aangewezen door de gemeenteraad) volgt dat de uitgevoerde participatie enige inhoud moet hebben gehad. Heeft de aanvrager in het geheel niet aan participatie gedaan? Dan heeft de aanvrager niet voldaan aan het aanvraagvereiste.

Heeft de aanvrager wel in enige mate aan participatie gedaan? Dan beoordeelt het bevoegd gezag of er sprake is van voldoende participatie. Wanneer sprake is van onvoldoende of voldoende participatie heeft de wetgever niet aangegeven. De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. In de toelichting bij het Omgevingsbesluit is hierover opgemerkt dat *“op welke wijze participatie plaatsvindt, afhankelijk is van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving”*¹⁰ Het bevoegd gezag beoordeelt dus of de aanvrager in enige mate aan participatie heeft gedaan en daarmee is voldaan aan het aanvraagvereiste. Zie ‘Onvoldoende participatie’.

Voor de inhoudelijke beoordeling kan men beleid of beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3, lid 4 Awb vaststellen. Artikel 4:81 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen over eigen bevoegdheden of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel gedeelde bevoegdheden. Beleidsregels vaststellen over een bevoegdheid van een ander bestuursorgaan kan alleen als bij wettelijk voorschrift daarvoor de mogelijkheid is geboden. Het is dus het

⁹ In de Consultatieversie van de Wet versterking regie volkshuisvesting is een voorstel gedaan voor de definitie van participatie, op te nemen in Bijlage I bij de Omgevingswet, of dit voorstel ooit deel uitmaakt van de wet is onbekend. Participatie: het in een vroegtijdig stadium gelegenheid bieden aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen te worden betrokken bij de voorbereiding van besluitvorming over een project of activiteit. Voor deze Notitie heeft de VNG ook de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit geraadpleegd (pagina's 133, 137, 139 en 140).

¹⁰ NvT Omgevingsbesluit, pagina 133.

college van B&W dat bevoegd is om beleidsregels te stellen over haar bevoegdheid te beoordelen of er voldaan is aan het aanvraagvereiste verplichte participatie en niet de gemeenteraad.

De gemeenteraad kan wel beleidsregels stellen over de gevallen waarin zij een bindend advies geeft over de aanvraag. Als voor een geval geldt dat zowel verplichte participatie is aangewezen door de gemeenteraad (op grond van artikel 16.55 lid 7 Ow) en de gemeenteraad ook een bindend advies uitbrengt (op grond van artikel 16.15a aanhef en onder b. Ow), dan kan de gemeenteraad beleid maken (of beleidsregels stellen), *maar alleen over de wijze waarop de raad zal adviseren.*

5.3 Voorbeelden van gevallen voor verplichte participatie

Voorbeelden van omgevingsplanactiviteiten, waarbij de gemeenteraad participatie verplicht wil stellen, kunnen zijn:

- een activiteit die niet past binnen de doelen van de omgevingsvisie;
- een activiteit die niet past binnen de uitgangspunten van een programma (als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet);
- het bouwen van meer dan één woning;
- het bouwen van een hoofdgebouw, niet zijnde een woning met een oppervlakte van meer dan [x] m²;
- een bijbehorend bouwwerk 1 of uitbreiding daarvan gelegen buiten de bebouwde kom en hoger is dan [x] m;
- een gebouw ten behoeve van infrastructurele of openbare voorziening in openbaar gebied en hoger is dan [x] m of waarvan de oppervlakte meer is dan [x] m²;
- een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk en hoger is dan [x] m of waarvan de oppervlakte meer is dan [x] m²;
- een antenne-installatie indien niet passend binnen het antennebeleid van de gemeente [x];
- het gebruiken van gronden en/of bouwwerken, voor een periode van meer dan 10 jaar, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom;
- voorzieningen voor de grootschalige opwek van duurzame energie, zoals windturbines en zonnepanelen.

(alle genoemde aantallen/voorbeelden dienen ter illustratie; per gemeente en per gebied kan dit uiteraard verschillend zijn, vandaar dat deze tussen [vierkante haken] staan)

6. Uitgebreide procedure college

Het college van B&W heeft nog een andere bevoegdheid in het kader van de uitvoering: het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure op bepaalde vergunningaanvragen. Onder de Omgevingswet zijn op bijna alle omgevingsvergunningen, ook voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de reguliere procedure van toepassing. Dat wil zeggen een uiterste procedu-
retermijn van 8 weken met een mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken.¹¹

Op verzoek of met instemming van de aanvrager kan door het bevoegd gezag de uitgebreide procedure in plaats van de regulier procedure van toepassing worden verklaard.¹² Het college heeft daarnaast een bevoegdheid bij bepaalde ingewikkelde situaties om in plaats van de reguliere procedure, de uitgebreide procedure toe te passen. Hiervoor gelden wettelijke randvoorwaarden: dit is alleen mogelijk bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving; en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Aan beide voorwaarden moet zijn voldaan. Het college moet dit per individueel geval beoordelen en kan dus niet al vooraf een categorie van gevallen aanwijzen waarvoor dit geldt. Dit blijkt uit de samenhang van lid 4 en lid 5 van artikel 16.65 Ow. In lid 5 staat immers dat de aanvrager moet worden gehoord voordat het college besluit om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

6.1 Beleidsregels bij de toepassing van de uitgebreide procedure

Het bevoegd gezag mag niet van tevoren beslissen op welke gevallen afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard. Die beslissing moet per aanvraag worden genomen. Het bevoegd gezag kan wel beleidsregels opstellen over hoe de wettelijke criteria van artikel 16.65 lid 4, onder a en b, Omgevingswet zullen worden uitgelegd en toegepast. In die beleidsregel kan het bevoegd gezag activiteiten benoemen die in ieder geval aanzienlijke gevolgen zullen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Een beleidsregel kan dan als gedragslijn voor het college van B&W worden ingezet. Als deze gedragslijn van tevoren is bepaald, wees er dan als college scherp op dat ook nog per geval beslist moet worden over het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure en gemotiveerd moet waarom afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard. En dat de aanvrager hierover nog gehoord moet worden.

Wat moet worden verstaan onder de voorwaarde onder a. 'aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving' zal de praktijk moeten uitwijzen. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de omgeving waarin de voorgenomen activiteit gepland is.

¹¹ Artikel 16.64 Ow.

¹² Artikel 16.65, eerste lid Ow.

7. Samenloop met andere bevoegdheden

De vraag wordt vaak gesteld of de verschillende bevoegdheden bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kunnen worden gecombineerd. Het advies is om dit niet zonder meer te doen. De bevoegdheid om de uitgebreide procedure toe te passen is een bevoegdheid van het college van B&W. Bovendien geldt dat dit echt per geval moet worden beoordeeld en gemotiveerd, immers de gevolgen voor de leefomgeving zijn ook per locatie en per project verschillend.

Voor wat het bindend adviesrecht van de gemeenteraad betreft, is het van belang dat de raad hierover een afweging moet maken. Het gaat erom hoe de raad haar rol wil invullen in aanvulling op de uitvoerende rol van het college. Hier zou men bijvoorbeeld ook een relatie met de beleidscyclus kunnen leggen. Als doelen uit het omgevingsplan of de omgevingsvisie niet worden gediend, kan dit een reden zijn voor de gemeenteraad om bindend advies te willen geven. Het is dan belangrijk om zo specifiek mogelijk te zijn over welke doelen het betreft en welke gevallen de gemeenteraad aanwijst voor bindend advies.

Als afdeling 3:4 Awb van toepassing is, dan is dat de procedure die moet worden gevolgd: een ontwerp ter inzage en een beslistermijn van 6 maanden. De gevallen waarvoor het bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt, verlopen in principe gewoon via de reguliere procedure van 8 weken, maximaal eenmalig te verlengen met 6 weken. Het is wel mogelijk dat in een concreet geval waarvoor het bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt, het college de uitgebreide procedure van toepassing verklaart. Maar dat is een zelfstandige afweging van het college voor dat concrete geval, waarbij de wettelijke voorwaarden zoals hiervoor besproken onder hoofdstuk 6 moeten worden aangehouden.

Voor de uitleg van verplichte participatie-gevallen kan een koppeling worden gemaakt met het zelfbindende participatiebeleid van de gemeente. Daarbij maakt de gemeenteraad een eigen afweging die afhankelijk is van de lokale situatie. Er hoeft geen noodzakelijk verband met het bindend adviesrecht te worden gelegd.

Het is wel van belang om intern goed door te spreken wat de consequenties zijn van de verschillende bevoegdheden voor de vergadercyclus van de raad.

Alle drie de bevoegdheden worden in onderstaande schema's nader uitgewerkt:

Activeren uitgebreide voorbereidingsprocedure	
Wettelijke grondslag	Art. 16.65, vierde lid, Omgevingswet
Bevoegd gezag	Bevoegd gezag vergunning, meestal college van burgemeester en wethouders
Type omgevingsvergunning	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Per geval of voor categorieën van gevallen?	'Bij besluit per individueel geval'
Momentum	In beheerfase Ow
Voorwaarden	Als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving. <i>en</i> Waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.
Ingevoegd bij amendement maart 2019	

Verplichte participatie	
Wettelijke grondslag	Art. 16.55, zevende lid, Omgevingswet
Bevoegd gezag	Gemeenteraad
Type omgevingsvergunning	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Per geval of voor categorieën van gevallen?	Categorie: 'gevallen van activiteiten'
Momentum	Idealiter voor inwerkingtreding Ow
Voorwaarden	Geen Raad wijst gevallen van activiteiten aan waarin participatie van en overleg met derden verplicht is, voordat een aanvraag kan worden ingediend. College van B&W beslist op een individuele aanvraag.
Ingevoegd bij amendement maart 2019	Amendement Van Eijs c.s., Kamerstukken II, 2018/19, 34986, nr. 46

Bindend adviesrecht	
Wettelijke grondslag	Art. 16.15a, aanhef, onder b, art. 16.15b en art. 16.16 Omgevingswet. Art. 4.21 Omgevingsbesluit.
Bevoegd gezag	Gemeenteraad
Type omgevingsvergunning	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Per geval of voor categorieën van gevallen?	Categorie: 'door de gemeenteraad aangewezen gevallen'
Momentum	Voor iwt Ow
Ingevoegd bij amendement maart 2019	Amendement Ronnes c.s., Kamerstukken II, 2018/19, 34986, nr. 53

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

juli 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)