RAADSVOORSTEL

gemeente Rheden

Onderwerp	**Participatie BOPA's Omgevingswet**
Datum raadsvergadering	23 september 2025
Thema programmabegroting	Vernieuwing omgevingsbeleid
Portefeuillehouder	Paul Hofman
Zaaknummer	2025-006462

Samenvatting

De Omgevingswet vraagt om participatiebeleid voor het ruimtelijk domein. Bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA's) biedt de Omgevingswet de mogelijkheid aan de raad om participatie verplicht te stellen voor initiatiefnemers. Het voorstel is dit voor alle BOPA's te verplichten om er zo voor te zorgen dat vroegtijdige participatie plaatsvindt bij ruimtelijke initiatieven waar een afwijking van het omgevingsplan voor nodig is.

Voorgesteld besluit

1. Participatie verplicht te stellen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's)
2. Het bijgaand 'Aanwijsbesluit Verplichte participatie BOPA's Omgevingswet' vast te stellen.
3. Initiatiefnemers hierover actief te informeren, zo vroeg mogelijk, bij voorkeur voorafgaand aan het indienen van een verzoek om een omgevingsvergunning (BOPA)

Inleiding

Op 24 september 2024 heeft uw raad het algemene participatiebeleid vastgesteld voor de gemeente Rheden. Dit om de samenwerking met inwoners, ondernemers en andere betrokkenen te versterken. Het beleid biedt een algemeen kader voor alle afdelingen binnen de gemeente en legt de nadruk op transparantie, heldere communicatie, en maatwerk. Er wordt erkend dat elke participatie anders is en daarom past de gemeente de aanpak aan op basis van de specifieke situatie. Met het participatiebeleid is voldaan aan de verplichting uit de Omgevingswet om een kader voor participatie op te stellen dat bindend is voor de gemeente zelf. Bij het nemen van een besluit over het omgevingsplan of de omgevingsvisie dient de gemeente wettelijk aan participatie te doen. Hoe, dat wordt nog uitgewerkt in de 'participatieverordening'.

De verordening gaat over de participatie waarvoor de overheid aan zet is, doordat zij zelf aan planvorming doet of waarbij de planvormende taak van de gemeente wordt overgenomen door initiatiefnemers omdat zij vinden dat zij dit 'beter' kunnen dan de overheid (zogenaamd uitdaagrecht). Dit voorstel gaat daar niet over.

Bij de BOPA is de initiatiefnemer aan zet en dit wijkt hiermee dus af van de andere instrumenten onder de Omgevingswet. De wet schrijft niet voor of en hoe een initiatiefnemer te laten participeren. Het bevoegd gezag kan participatie verplicht stellen maar het bevoegd gezag mag geen eisen stellen aan de mate waarin de initiatiefnemer aan participatie doet (dat wil zeggen de invulling van participatie is vormvrij). Met dit voorstel willen wij, in de geest van het participatiebeleid, ook participatie voor initiatieven waarbij medewerking mogelijk is met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) verplicht stellen.

Wat te doen bij een BOPA?
Sinds inwerkingtreding van de Omgevingswet moet elke initiatiefnemer met een aanvraag(verzoek) om een omgevingsvergunning bij het indienen van het verzoek aangeven of er overleg is geweest met de omgeving waar het verzoek over gaat. De wetgever wilde in ieder geval initiatiefnemers laten nadenken over participatie. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden kan bijdragen aan een soepeler proces, kan een betere juridische basis geven en een beter gedragen eindresultaat. Participatie bij BOPA's is echter niet verplicht door de Wet, tenzij de gemeente dit wel zo instelt.

Artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid activiteiten aan te wijzen waarin participatie met derden verplicht is, voordat een initiatiefnemer een verzoek om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) indient. Wij stellen voor om dit voor de BOPA telkens verplicht te stellen.

Hoe moet participatie eruitzien?
De participatie voor een BOPA is vormvrij. Een gemeente kan niet een bepaalde vorm van participatie verplichten.

Jurisprudentie mei 2025 geeft aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt volgens de rechter af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.

Indien overduidelijk geen inhoud is gegeven aan participatie voor het indienen van een verzoek om een omgevingsvergunning voor een BOPA, wordt er indien participatie verplicht is gesteld middels een raadsbesluit, niet voldaan aan de indieningsvereisten.

Beoogd effect
Als gemeente willen we uitstralen dat we het belangrijk vinden dat belanghebbenden bij een initiatief vroegtijdig betrokken worden, zodat zij input kunnen leveren die bij de afweging van de initiatiefnemer en bij de besluitvorming van de gemeente over het initiatief betrokken wordt.

Argumenten
1.1. Vroegtijdige participatie door initiatiefnemers zal daadwerkelijk moeten plaatsvinden.

Een verplichting zorgt ervoor dat de initiatiefnemer gedwongen wordt om na te denken over participatie en de mate waarin die gevoerd is.

Door het verplicht stellen van participatie bij een BOPA is dit een indieningsvereiste voor een BOPA. Als er niet is geparticipeerd is er geen sprake van een ontvankelijk verzoek, de gemeente heeft dan het recht om de aanvraag niet in behandeling te nemen of de initiatiefnemer te verplichten om alsnog aan participatie te doen.

Indien er geen verplichting tot participatie bij een BOPA geldt, zoals tot op heden het geval is, dan kan een initiatiefnemer simpel volstaan met het aangeven dat hij niet aan participatie heeft gedaan voordat er een verzoek om een BOPA wordt ingediend.

1.2. Het draagt bij tot meer gedegen besluitvorming van college en raad

Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden kan leiden tot een beter inhoudelijk eindresultaat en een soepeler proces. Door het verplicht stellen van participatie worden initiatiefnemers verplicht om op een door henzelf te kiezen wijze en mate, te participeren met belanghebbenden. Dit zorgt voor een beter geïnformeerde omgeving en zou kunnen leiden tot besluitvorming welke in (toenemende mate) kan worden afgestemd met belanghebbenden en meer betrokkenheid bij een goede fysieke leefomgeving. Met participatie komen eventuele belangen van anderen beter en eerder in beeld.

Dit geldt uiteraard ook voor die BOPA's waar uw raad bindend adviesrecht heeft.

2.1 Zo leggen wij het besluit formeel vast

De voorgestelde verplichting van participatie bij een BOPA wordt vastgelegd middels een aanwijsbesluit van uw raad.

3.1 Zo dragen wij bij aan het effectueren van het besluit en het participatiebeleid

Nadat uw raad heeft besloten, zal het besluit worden bekendgemaakt, waarna het zo spoedig mogelijk officieel in werking treedt.

Verzoeken om een omgevingsvergunning voor een BOPA die op of na het moment van inwerkingtreding van dit besluit worden ingediend vallen direct onder de werking van dit besluit en zullen dus aantoonbaar aan participatie moeten hebben gedaan om in behandeling te kunnen worden genomen (ontvankelijkheid).

Er zal door de gemeente actief worden gecommuniceerd naar de initiatiefnemer over de verplichte participatie in een vroegtijdig stadium van een concept verzoek of tijdens verkennende contacten. Om zo in BOPA plannen die nog in de verkennende-/conceptfase zijn, zo snel als mogelijk belanghebbenden te laten participeren.

Kanttekeningen en/of risico's

1.1 Niet altijd zal participatie zinvol zijn

De verwachting is dat participatie zal bijdragen aan een beter geïnformeerde omgeving en meer betrokkenheid van de initiatiefnemers bij een goede fysieke leefomgeving.

Echter het vooraf proactief informeren van belanghebbenden kan ook zorgen dat belanghebbenden juist gaan ageren/ reageren op een initiatief.

Een BOPA kan ook betrekking hebben op een hele kleine afwijking van het omgevingsplan zonder noemenswaardige ruimtelijke impact. Het kan (daarbij) ook zijn dat er geen belangen van anderen worden geraakt gelet op de locatie van een initiatief.

De vraag kan dan rijzen in hoeverre de verplichting tot participatie dan zinvol is c.q. bijdraagt aan een beter geïnformeerde besluitvorming.

Onder paragraaf 'Uitvoering' verderop in dit raadsvoorstel leest u meer over de voorgestelde monitoring van het verplicht stellen van participatie bij BOPA aanvragen.

1.2 Participatie kan verkeerde verwachtingen wekken

Een initiatief kan op onderdelen weinig mogelijkheden hebben voor aanpassingen. Wij willen de initiatiefnemer er daarom op wijzen dat deze vooraf duidelijk maakt in hoeverre het initiatief op onderdelen aangepast kan worden. Zodat er niet onnodig hoge verwachtingen ontstaan ten aanzien van participatie.

Financiën

Dit voorstel leidt niet tot hogere kosten voor de gemeente.

	Bedrag (€)	Jaarschijf / jaarschijven
Eenmalige uitgaaf:		
Investering:		
Structurele lasten:		

Uitvoering

Zie ook volgende paragraaf 'Participatie en communicatie'.

De verplichting tot participatie zal worden opgenomen in het werkproces van de BOPA.

Tevens zal er actief worden gecommuniceerd door de gemeente aan de initiatiefnemer over participatie in een vroegtijdig stadium van een concept verzoek of tijdens verkennende contacten, dit doen wij bijvoorbeeld door de folder Participatie -welke in lijn met het door uw raad vastgestelde participatiebeleid is opgesteld- actief te delen en onder de aandacht te brengen en ook door te verwijzen naar onze gemeentelijke website.

De verplichte participatie, de zinvolle bijdrage ervan aan een besluit, de gekozen mate waarin en het resultaat (zowel het besluit als de eventueel daartegen aangewende rechtsmiddelen zoals bezwaar) gaan wij monitoren en kunnen als input dienen bij een evaluatie van de werkwijze en het voorliggende voorgestelde besluit.

Evaluatie kan te zijner tijd plaats vinden in het kader van de Omgevingswet en/of het algemene participatiebeleid. Evaluatie is mede zinvol omdat wij nog wel ontwikkelingen in rechtspraak op dit punt verwachten en omdat er nog een participatieverordening komt.

Participatie en communicatie

Het aanwijsbesluit 'Verplichte participatie BOPA's Omgevingswet' zal na vaststelling worden gepubliceerd in het Gemeenteblad en op overheid.nl.

Daarnaast zal de gemeente initiatiefnemers van nieuwe ruimtelijke initiatieven hierop attenderen.

Bijlagen

1. Aanwijsbesluit Verplichte participatie BOPA's Omgevingswet
2. Folder participatiebeleid 24 september 2024

De Steeg, 23 september 2025

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris