Nota verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, 29 januari 2026

1. Inleiding

In deze nota heeft de gemeenteraad vastgelegd in welke gevallen participatie verplicht wordt gesteld bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zijn activiteiten in de fysieke leefomgeving:

a. waarvoor het verplicht is een omgevingsvergunning aan te vragen;
b. die niet passen in het gemeentelijk Omgevingsplan en waarvoor het college van B&W eerst moet besluiten of aan de activiteit mee kan worden gewerkt.

Bovendien geeft deze nota aan wanneer voldaan is aan de eisen van verplichte participatie.

Het is altijd goed als een initiatiefnemer omwonenden uitnodigt om mee te denken en mee te praten over activiteiten (het betreft vooral bouw- of verbouwplannen) voordat ze een aanvraag doen voor een omgevingsvergunning. De gemeente Nijkerk vindt dit belangrijk. In de participatievisie Gemeente Nijkerk staat dat de gemeente participatie beschouwt als een standaard manier van werken.
De participatievisie is uitgewerkt in gemeentelijk participatiebeleid. Het participatiebeleid beschrijft hoe de gemeente participatie organiseert. Het gaat om wettelijk verplichte vormen van inwonersparticipatie (zoals bij initiatieven onder de Omgevingswet), maar ook om overheidsparticipatie en netwerkparticipatie. Het beleid biedt spelregels, praktische handvatten en inspirerende voorbeelden.
Het participatiebeleid is op 27 november 2025 vastgesteld door de gemeenteraad.

De Omgevingswet verplicht initiatiefnemers bij een aanvraag omgevingsvergunning wel aan te geven of en zo ja hoe er is geparticipeerd, maar legt participatie niet dwingend op. De aanvrager mag zelf weten op welke manier de omgeving bij de aanvraag wordt betrokken. De aanvraag mag niet worden geweigerd wanneer geen participatie plaats heeft gevonden.

Nu vindt de gemeente dat bij projecten of plannen met veel invloed op de omgeving altijd participatie moet plaatsvinden. Daarom heeft de gemeenteraad een lijst vastgesteld met activiteiten. In de lijst staat wanneer het verplicht is om anderen voor overleg te betrekken, bijvoorbeeld bij bouw- of verbouwplannen. Artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet bevat de bevoegdheid voor de gemeenteraad om deze lijst vast te stellen.

2. Leeswijzer

Eerst volgt een beschrijving hoe de lijst tot stand is gekomen. Vervolgens volgt een beschrijving van de criteria die gebruikt worden om te toetsen of voldaan is aan de participatie. Tot slot volgt de lijst met activiteiten waarover verplicht moet worden geparticipeerd.

3. Afwegingskader

Voor de lijst is de Nota ‘Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan’ (bindend adviesrecht) als uitgangspunt gebruikt. Deze nota bevat al een lijst met categorieën van gevallen waarvoor het college verplicht is de gemeenteraad een (bindend) advies te vragen.
Vervolgens is de lijst met activiteiten waarover verplicht moet worden geparticipeerd samengesteld met behulp van de volgende criteria:

- het betreft uitsluitend aanvragen om een omgevingsvergunning in strijd met het gemeentelijk Omgevingsplan;
- participatie is, getoetst aan de keuzehulp uit het gemeentelijke participatiebeleid, noodzakelijk. Dit beleid bevat een keuzehulp met zes criteria. Met deze criteria kan de gemeente initiatieven toetsen hoe intensief de participatie moet zijn. De keuzehulp is niet één op één toe te passen op initiatieven van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Uitgezonderd de laatste twee criteria geven inzicht in het belang dat de gemeenteraad aan participatie hecht bij activiteiten, namelijk:
  - de invloed van de activiteit op de omgeving: hoeveel woningen (omwonenden), ondernemingen of instanties worden geraakt;
  - de complexiteit van het plan: er is veel afstemming nodig om de activiteit in het plangebied uit te kunnen voeren. Denk hierbij aan de ontsluiting van het terrein waarop de activiteit betrekking heeft, de aanleg van andere werken, zoals een watergang, een weg, groenvoorzieningen en aan de gevolgen voor het milieu, de veiligheid en de gezondheid (geluid, geur, luchtkwaliteit, licht, toename aantal verkeersbewegingen);
- de omvang en schaal van de activiteit: het betreft een groot bouwproject of een infrastructureel werk en de activiteit beslaat meerdere percelen of een groot oppervlak;
- de gevoeligheid van de locatie: een activiteit ligt in of nabij kwetsbare gebieden (natuur, cultuurhistorie, waterveiligheid, zware bedrijvigheid);
- het belang dat omwonenden meedenken: het betreft een activiteit die veel direct omwonenden, bedrijven of instanties raakt, de activiteit heeft grote maatschappelijke invloed en/of de activiteit roept naar verwachting veel discussie op.

4. Wanneer is participatie voldoende?

Als de aanvrager bij verplichte participatie niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Er is in dat geval niet voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Dit is vastgelegd in artikel 4:5, lid 1 onder a, in de Algemene wet bestuursrecht. Wel moet het college de aanvrager eerst de gelegenheid geven dit tekort te herstellen (artikel 4:5, lid 1 Algemene wet bestuursrecht).
In artikel 4:5, lid 1 heeft de wetgever het volgende geschreven: “Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag.

Het college dient dus bij de aanvraag om een omgevingsvergunning te toetsen in hoeverre er voldaan is aan de voorschriften. De wetgever heeft echter in de regels over de Omgevingswet gemeenten bewust geen voorschriften meegegeven om te toetsen of sprake is van voldoende participatie.
Dit betekent dat de gemeenteraad aan het college regels meegeeft om antwoord te kunnen geven op de vraag wanneer er voldoende geparticipeerd is en of het participatietraject goed is uitgevoerd. Met behulp van de volgende regels toetst het college of er sprake is van voldoende participatie:

a. de aanvraag bevat een participatieverslag;
b. het verslag bevat praktische gegevens over de volgende onderwerpen:
    - wie zijn er voor de participatiebijeenkomsten uit de omgeving uitgenodigd: zijn alle relevante belanghebbenden (omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheidspartners) actief benaderd?
    - maakte de aanvraag omgevingsvergunning het noodzakelijk ook specifieke groepen uit te nodigen, zoals jongeren, ouderen, laaggeletterden, mensen met een beperking en inwoners met een migratieachtergrond?
    - op welke manier zijn belanghebbenden uitgenodigd: zijn er bewijsmaterialen waaruit blijkt wie er en op welke wijze belanghebbenden zijn uitgenodigd?
    - in welke fase van het plan is er geparticipeerd: is participatie gestart in een fase voordat het plan definitief was en zijn belanghebbenden tijdig geïnformeerd zodat zij met de initiatiefnemer mee konden denken en mee konden praten?
    - hoeveel bijeenkomsten zijn er geweest;
c. het verslag bevat bovendien:
    - een verantwoording van de wijze waarop er is geparticipeerd:
        - welke gegevens zijn gepresenteerd?
        - is er duidelijk gecommuniceerd over het doel van participatie (wat staat vast, wat is nog beïnvloedbaar), de planning en de procedure?
        - welke middelen zijn gebruikt? Welke werkvormen zijn toegepast: centrale bijeenkomst(en), keukentafelgesprekken, digitaal platform?
        - verslagen van de afzonderlijke bijeenkomsten en gesprekken, inclusief een verantwoording of deze voor instemming aan de deelnemers zijn toegestuurd of via een website beschikbaar zijn gesteld?
    - een verantwoording van de intensiteit van het participatieproces om vast te stellen of de inzet in verhouding staat tot de invloed van de activiteit op de omgeving;
    - een weergave van de inbreng van de aanwezigen: is er een verslag of overzicht van reacties?
    - een verantwoording van wat er met de inbreng is gedaan en tot welke aanpassingen of maatregelen dit in de aanvraag omgevingsvergunning heeft geleid:
        - is aantoonbaar gemaakt welke invloed participatie heeft gehad op het voorstel?
        - zijn keuzes gemotiveerd en transparant uitgelegd?
        - blijkt uit het verslag welke suggesties, ideeën zijn overgenomen en waarom suggesties en ideeën niet zijn overgenomen?

Met behulp van deze criteria kan vastgesteld worden of de participatie passend is ingericht bij de aard en omvang van het initiatief.
Als na toetsing blijkt dat het participatietraject te mager is, dan heeft de aanvrager niet voldaan aan het aanvraagvereiste en kan het college beslissen de aanvraag buiten behandeling te laten totdat wel aan het aanvraagvereiste is voldaan.

De participatie-inspanning van de aanvrager moet dus in verhouding staan tot de aangevraagde activiteit. Dit betekent dat bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving een beperkte vorm van participatie kan volstaan. Bij een initiatief met grote impact op de omgeving zal uitgebreidere participatie passend zijn.

Gemeentewet en Wet versterking participatie op decentraal niveau
De gemeenteraad is bevoegd kaders stellen voor participatie en daarop te controleren. Met de wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet, heeft de wetgever geregeld dat de gemeenteraad in een verordening regels over participatie mag vaststellen. Door Wet versterking participatie op decentraal niveau moeten gemeenten een participatieverordening vaststellen. Dit is een lokale verordening waarin de regels over participatie staan. De verordening geeft structuur en duidelijkheid over hoe participatie in de gemeente wordt georganiseerd.
Zo wordt voor alle partijen inzichtelijk op welke wijze een participatieproces verloopt.
De genoemde criteria worden, zo nodig aangevuld of aangepast, in deze verordening geïntegreerd. Daarbij wordt ook rekening gehouden met uitspraken uit de rechtspraak. Deze uitspraken kunnen op den duur de gemeente een beter beeld geven van de manier waarop verplichte participatie moet worden voorgeschreven en getoetst.

5. Lijst verplichte participatieactiviteiten

1. **Bij activiteiten in strijd met de standaardwaarden Besluit kwaliteit leefomgeving**
   - activiteiten die leiden tot overschrijding van normen voor geluid, geur, luchtkwaliteit of externe veiligheid op de omgeving;
   - activiteiten die afwijken van instructieregels van het Bkl en gevolgen hebben voor gezondheid of leefkwaliteit in de omgeving

   is participatie verplicht in het geval:
   - er direct omliggende (bedrijfs)woningen en/of bedrijven worden geraakt, de eigen (bedrijfs)woning(en) en/of bedrijf niet meegerekend;
   - de milieueffecten substantieel (bijv. toename fijnstof, geurhinder) zijn.

2. **Bij activiteiten met veiligheidsrisico's**
   - nieuwe risicovolle inrichtingen (zoals opslag gevaarlijke stoffen),
   - gevoelige functies binnen de invloedsgebied van risicobronnen

   is participatie in alle gevallen verplicht

3. **Bij activiteiten met betrekking tot duurzame energie**
   - realisatie of uitbreiding van:
     - zonnevelden met een omvang van 250 m^2 of meer;
     - één of meerdere windturbines;
     - een biomassa-vergistingsinstallatie met een omvang van 25.000 ton biomassa per jaar of meer

   is participatie in alle gevallen verplicht

4. **Bij activiteiten met betrekking tot verkeer, vervoer en openbare ruimte**
   - nieuwe infrastructuur of grootschalige wijzigingen;
   - aanleg van watergangen, wegen, groenvoorzieningen

   is participatie verplicht in het geval de volgende activiteiten in de openbare ruimte plaatsvinden:
   - de afwijking van de nieuwe infrastructuur of grootschalige wijzigingen groter is dan 5 meter in lengte, breedte of hoogte of;
   - de verkeersintensiteit toeneemt met meer dan 50 bewegingen per dag en
   - het plan meer dan tien direct omliggende (bedrijfs)woningen en/of bedrijven raakt, de eigen (bedrijfs)woning(en) en/of bedrijf niet meegerekend.

5. **Bij activiteiten met betrekking tot elektriciteit en telecommunicatie**
   - antennemasten met een hoogte van 10 meter of meer ten opzichte van het peil; het peil zoals vastgelegd in de ter plaatse geldende regels van het gemeentelijk Omgevingsplan;
   - bovengrondse hoofdleidingen;
   - bijbehorende bouwwerken met een omvang van 250 m^2 of meer

   is participatie in alle gevallen verplicht

6. **Bij activiteiten met betrekking tot de uitbreiding van bestaande functies en bebouwing**
   - uitbreiding van sportvelden, begraafplaatsen, natuur- en waterretentiegebieden;
   - uitbreiding van agrarische bedrijvigheid

   is participatie verplicht in het geval:
   - de uitbreiding meer dan 1.500 m^2 of meer van het bestaand oppervlak of bouwvlak omvat en
   - als sprake is van:
     - het bouwen van bijbehorende gebouwen met een omvang van 250 m^2 of meer en/of
     - bouwwerken met een hoogtemaat van 10 meter of meer ten opzichte van het peil; het peil zoals vastgelegd in de ter plaatse geldende regels van het gemeentelijk Omgevingsplan;

7. **Bij activiteiten met betrekking tot nieuwvestiging en functiewijziging (agrarische) bedrijvigheid**
   - nieuwe (agrarische) bedrijven of functiewijziging naar (niet-grondgebonden) veehouderij, paardenhouderij of andere vormen van landbouw;
   - functiewijziging naar niet-agrarisch bedrijf

   is participatie in alle gevallen verplicht

8. **Bij activiteiten met betrekking tot de wijziging gebruik bedrijfsgebouw naar wonen**
   - bij transformatie op bedrijventerreinen
   - bij transformatie van een solitaire gelegen bedrijfsterrein mits dit terrein een omvang heeft van 5.000 m^2 of meer

   is participatie in alle gevallen verplicht

9. **Bij activiteiten met betrekking tot woningbouw**
   - van de bouw van twaalf woningen of meer in Nijkerk en Hoevelaken, uitgezonderd de binnenstad van Nijkerk;
   - van de bouw van vijf woningen of meer in Nijkerkerveen en in de binnenstad van Nijkerk;
   - van de bouw van drie woningen of meer in het landelijk gebied of in één van de drie buurtschappen Holkerveen, Driedorp en Appel

   is participatie in alle gevallen verplicht.

10. **Bij activiteiten met betrekking overige functies in het landelijk gebied, op bedrijventerreinen of in woongebieden, bijvoorbeeld (nieuwe) functies zoals horeca, detailhandel, kantoren**
    is participatie verplicht in het geval:
    - van transformatie van een terrein mits dit terrein een omvang heeft van 5.000 m^2 of meer;
    - de uitbreiding meer dan 1.500 m^2 of meer van het bestaand oppervlak omvat en/of
    - als sprake is van:
      - het bouwen van bijbehorende gebouwen met een omvang van 250 m^2 of meer en/of
      - bouwwerken met een hoogtemaat van 10 meter of meer ten opzichte van het peil; het peil zoals vastgelegd in de ter plaatse geldende regels van het gemeentelijk Omgevingsplan.

11. **Bij activiteiten met betrekking tot recreatie en maatschappelijke voorzieningen in het landelijk gebied, op bedrijventerreinen of in woongebieden**
    is participatie verplicht in het geval:
    - bij transformatie van het terrein mits dit terrein een omvang heeft van 5.000 m^2 of meer.

12. Bij activiteiten:

- waarbij er, naar het oordeel van het college, sprake is van grote maatschappelijke impact, er sprake is van grote maatschappelijke onrust en/of anderszins sprake is van politiek gevoelige initiatieven;
- in bijzondere gevallen waarbij het college besluit de uitgebreide procedure uit de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) te volgen:
  - als dit is aangewezen in de Omgevingswet en/of het Omgevingsbesluit (gevallen art 10.24 Omgevingsbesluit);
  - als er een MER moet worden gemaakt;
  - als het college deze procedure van toepassing verklaart, omdat het initiatief aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en als er naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

is participatie in alle gevallen verplicht.