

Regeling van de raad van de gemeente Baarle-Nassau van 18 februari 2026 houdende het vaststellen van uitgangspunten voor het toepassen van vroegtijdige publieksparticipatie bij het vaststellen van het omgevingsplan (Beleidsregel vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan Baarle-Nassau 2026)

DE RAAD VAN DE GEMEENTE BAARLE-NASSAU;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders nr. 1079974;

gelet op het bepaalde in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

gelet op het bepaalde in artikel 10.2, eerste en tweede lid van het Omgevingsbesluit;

gelet op de Inspraakverordening Baarle-Nassau 2024;

overwegende dat het wenselijk is dat er gelijke uitgangspunten worden gehanteerd ten aanzien van de toepassing van vroegtijdige publieksparticipatie bij de voorbereiding en vaststelling van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet;

overwegende dat het wenselijk is de kwaliteit en de transparantie van participatieprocessen bij de voorbereiding en vaststelling van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet te vergroten;

besluit vast te stellen de volgende regeling:

Artikel 1 Toepassingsbereik

1. Deze regeling is van toepassing op een kennisgeving als bedoeld in artikel 16.29 van de Omgevingswet.
2. Deze regeling is voorts van toepassing op:
 - a. de formele voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 16.30 van de Omgevingswet;
 - b. het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet.

Artikel 2 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *initiatiefnemer*
de persoon of organisatie die of het bestuursorgaan dat:
 - het bevoegd gezag verzoekt een besluit te nemen omtrent de vaststelling van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet; of
 - het college van burgemeester en wethouders verzoekt om medewerking aan de voorbereiding van een besluit omtrent de vaststelling van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet;

omdat die persoon of organisatie of dat bestuursorgaan een voorstel heeft voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving dat in strijd is met het geldende omgevingsplan, waarbij dat verzoek heeft geleid tot het kennisgeven van een voornemen een omgevingsplan vast te stellen als bedoeld in artikel 16.29 van de Omgevingswet. Indien een gemeentelijk bestuursorgaan zelf een dergelijk voorstel (en voornemen) heeft, is het vereiste van een verzoek niet van toepassing;

- *niveau van beïnvloeding*
de mate van betrekken van een derde betrokkene (burger, bedrijf, maatschappelijke organisatie) door een (representant van) initiatiefnemer, zodanig dat deze derde betrokkene veel of weinig invloed heeft in het besluitvormingsproces, te onderscheiden in de volgende niveaus van beïnvloeding (aflopend wat betreft zwaarte):

- *meebeslissen*
de derde betrokkene heeft een stem in de keuzes die worden gemaakt in de besluitvorming voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving;
 - *coproduceren*
de derde betrokkene levert een zeer intensieve bijdrage aan dan wel is medeverantwoordelijk voor het opstellen van een voorstel voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving dat ten grondslag ligt aan de formele voorbereidingsprocedure van het besluit;
 - *adviseren*
de derde betrokkene levert een inhoudelijke bijdrage aan een voorstel voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving dat ten grondslag ligt aan de formele voorbereidingsprocedure van het besluit;
 - *raadplegen*
de derde betrokkene krijgt keuzes voorgelegd dan wel legt keuzes voor bij een initiatiefnemer voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving, waarbij het de initiatiefnemer vrij staat om die bijdrage (niet bindend voor de besluitvorming) mee te nemen in een voorstel dat ten grondslag ligt aan de formele voorbereidingsprocedure van het besluit;
 - *informer*
de derde betrokkene wordt geïnformeerd over een initiatief dat betrekking heeft op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving, waarbij de derde betrokkene de mogelijkheid heeft vragen te stellen aan de initiatiefnemer;
-
- *ontwikkeling*
mogelijk maken van een functie of activiteit die op grond van het vigerende omgevingsplan niet is of kan worden toegelaten;
 - *representatie*
het aandeel van het vooraf bepaalde aantal derde betrokkenen dat daadwerkelijk deelneemt aan een participatietraject;
 - *vroegtijdige publieksparticipatie*
het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het besluitvormingsproces voordat de formele voorbereidingsprocedure van dat besluit aanvangt, zodanig dat zij informatie, kennis, belangen en standpunten kunnen delen en er gelegenheid is tot uitwerking en beoordeling hiervan. Een zienswijzenprocedure is een vorm van participatie, maar niet een vorm van vroegtijdige participatie. Andere bestuursorganen vormen – bij de toepassing van deze regeling – geen onderdeel van het publiek en worden betrokken bij het besluitvormingsproces op grond van artikel 2.2, eerste lid van de Omgevingswet.

DE KENNISGEVING

Artikel 3 Kennisgeving van het voornemen tot vaststellen van het omgevingsplan

1. In de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, bedoeld in artikel 16.29 van de Omgevingswet, wordt aangegeven hoe vroegtijdige publieksparticipatie plaatsvindt, waarbij als uitgangspunt geldt dat wordt vermeld:
 - a. wie worden betrokken, rekening houdende met het bepaalde in artikel 5;
 - b. waarover zij worden betrokken (beschrijving initiatief, reikwijdte-bepaling);
 - c. wanneer zij worden betrokken;
 - d. wat de rol is van het bevoegd gezag en een initiatiefnemer bij het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, waarbij tevens het niveau van beïnvloeding als bedoeld in artikel 6 wordt aangegeven; en
 - e. welk participatietraject wordt gevolgd, waarbij dit traject in ieder geval voldoet aan het bepaalde in artikel 7;
2. In afwijking van het eerste lid kan in de daar bedoelde kennisgeving worden aangegeven dat géén vroegtijdige publieksparticipatie plaatsvindt, indien het voorgenomen vast te stellen omgevingsplan:
 - a. géén van de in artikel 4, eerste lid genoemde ontwikkelingen met een beduidende impact op de fysieke leefomgeving omvat; en/of
 - b. betrekking heeft op een of meerdere van de wijzigingen van ondergeschikte aard als aangegeven in artikel 4, tweede lid;
3. In afwijking van het eerste lid kan in de daar bedoelde kennisgeving worden aangegeven dat géén vroegtijdige publieksparticipatie plaatsvindt, indien derde betrokkenen al op een andere manier zijn betrokken bij datgene dat wordt beoogd met het omgevingsplan te regelen en voldoende aannemelijk is dat daardoor alle relevante feiten en af te wegen belangen kenbaar zijn;

4. In afwijking van het tweede lid, heeft vroegtijdige publieksparticipatie altijd plaats bij een omzetting van het tijdelijke deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet naar het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet, indien deze omzetting integraal van aard is en een aanzienlijk deel van het gemeentelijk grondgebied betreft. Hiervan kan uitsluitend worden afgeweken als toepassing wordt gegeven aan de gemeentelijke inspraakverordening.

Artikel 4 Gevallen als bedoeld in artikel 3, tweede lid

1. Als ontwikkelingen met een beduidende impact op de fysieke leefomgeving worden onderscheiden:
 - a. het oprichten van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
 - b. het oprichten van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
 - c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 100 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
 - d. het oprichten van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 100 m² bruto-vloeroppervlakte;
 - e. de verbouwing en wijziging van de gebruiksfunctie van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste vijf woonfuncties betreft;
 - f. de verbouwing en wijziging van de gebruiksfunctie van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 100 m² bedraagt;
 - g. het wijzigen van de gebruiksfunctie van een gebouw en/of een aaneengesloten terrein van meer dan 100 m² naar een bedrijfsfunctie met een hoge milieuhinder voor de omgeving (vgl. met bedrijven behorende tot milieucategorie 3.1 of hoger op grond van de VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering" (2009));
 - h. het realiseren van een woonvorm waarbij de huisvesting van personen in een pand plaatsvindt anders dan in het verband van een huishouden. Van huisvesting anders dan in de vorm van een huishouden is sprake als personen niet in een vast verband samenleven, er geen sprake is van continuïteit in de samenstelling van de groep en er geen sprake is van onderlinge verbondenheid. Een dergelijke woonvorm kan betreffen enige vorm van huisvesting van arbeidsmigranten, het bieden van een logiesfunctie voor werknemers, de georganiseerde opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen of het bieden van een opvang waarbij de bewoners zijn aangewezen op noodzakelijke en aanwezige permanente begeleiding en/of therapie ter plaatse of in de directe omgeving. Huisvesting in verband met pre-mantelzorg wordt hier niet onder begrepen;
 - i. het realiseren van een bouwwerk, geen gebouw zijnde met een hoogte van meer dan 40 meter;
 - j. de realisatie van een zonnepark of een windmolen; of
 - k.
 - de uitbreiding, vestiging of omschakeling naar een veehouderij;
 - de uitbreiding van een bestaand glastuinbouwbedrijf;
 - de vestiging van mestbewerking of een toename van de gebruiksoppervlakte van bebouwing voor mestbewerking;
- als bedoeld in de provinciale omgevingsverordening.

2. Als wijzigingen van ondergeschikte aard worden onderscheiden:
 - a. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
 - b. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met een instructie(regel) van het Rijk of de Provincie, voor zover het bevoegd gezag hierbij geen beleidsruimte heeft;
 - c. het wijzigen van de regels het omgevingsplan voor zover er sprake is van het herstellen van een kennelijke onvolkomenheid of onduidelijkheid in de tekst, mits dit geen gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving; of
 - d. het wijzigen van het omgevingsplan voor zover dit een direct gevolg is van een onherroepelijke uitspraak van een bestuursrechter.

Artikel 5 Bepalen kring van betrokkenen

1. De kring van derde betrokkenen bij vroegtijdige publieksparticipatie kan bestaan uit:
 - a. direct derde betrokkenen:
 - bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die in hetzelfde geografische gebied zijn gevestigd als het initiatief, binnen welk gebied (in)direct zicht is op het beoogde initiatief en/of waarbinnen gevolgen van dat initiatief kunnen worden ervaren als verlies van privacy,

- verandering van uitzicht, schaduwwerking, verkeer- en parkeerhinder, milieuhinder (geluid, geur, risico, etc.) of inperking van gebruiksmogelijkheden en/of bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die in hetzelfde geografische gebied zijn gevestigd als waar het voorgenomen besluit tot vaststelling van het omgevingsplan betrekking op heeft;
- b. *indirect derde betrokkenen bij het geografische gebied:*
bedrijven en maatschappelijke organisaties die niet zijn gevestigd in het onder a. bedoelde geografische gebied, maar die hier naar verwachting wel veelvuldig gebruik van maken, bijvoorbeeld omdat het verkeer in belangrijke mate wordt afgewikkeld via dit gebied (route schoolgaande kinderen, bevoorradingsroute) of omdat het gebied deel uitmaakt van eenzelfde zone van parkeerregulering;
 - c. *indirect derde betrokkenen met een deelbelang:*
een lokale vereniging, stichting of groep, die feitelijke werkzaamheden verricht en die een specifiek belang behartigt dat naar verwachting is betrokken bij het beoogde initiatief, zoals een natuur-, milieu- of landschapsvereniging, een heemkundekring of een bewonersvereniging.
2. In aanvulling op het eerste lid geldt dat indien het initiatief betrekking heeft op:
 - a. een kleinschalig zonnepark, het geografische gebied als bedoeld in het eerste lid, onder a niet kleiner is dan een straal van 500 meter rondom het initiatief;
 - b. een kleinschalige windmolen, het geografische gebied als bedoeld in het eerste lid, onder a niet kleiner is dan een straal van 200 meter rondom het initiatief.

Artikel 6 Bepalen niveau van beïnvloeding

1. Het niveau van beïnvloeding van het besluitvormingsproces door een derde betrokkene is minimaal gelijk aan dat van 'raadplegen' (én 'informereren').
2. Het niveau van beïnvloeding van het besluitvormingsproces door een derde betrokkene kan nooit gelijk zijn aan dat van 'meebeslissen'.

Artikel 7 Participatietraject

1. Een participatietraject bestaat uit een of meerdere ontmoetingen in persoon tussen direct en indirecte derde betrokkenen en (de representant van) een initiatiefnemer, georganiseerd in de omgeving van de locatie waarop het initiatief betrekking heeft, waarbij de derde betrokkenen vooraf worden genodigd, (visuele) informatie krijgen over de aard, omvang, situering en ruimtelijke uitstraling van het beoogde initiatief en/of de voorgenomen inhoud van het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan en de gelegenheid krijgen hierop binnen een redelijke termijn te reageren. Niet vereist is dat iedere genodigde derde betrokkene daadwerkelijk verschijnt.
2. In afwijking van het eerste lid kan een ontmoeting in persoon tussen een genodigde derde betrokkene en (de representant van) een initiatiefnemer achterwege blijven, indien de genodigde derde betrokkene dat niet op prijs stelt. Op tijdig aangeven van de genodigde derde betrokkene stelt (de representant van) een initiatiefnemer de in het eerste lid bedoelde informatie schriftelijk of elektronisch aan de derde betrokkene beschikbaar en biedt de derde betrokkene de gelegenheid binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch te reageren.

DE MOTIVERING VAN HET (ONTWERP-)BESLUIT

Artikel 8 Motivering van het (ontwerp-)besluit tot vaststellen van het omgevingsplan

1. De motivering van een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet, en het ontwerp daarvan als bedoeld in artikel 16.30 van de Omgevingswet, gaan vergezeld van een verslag met daarin een zakelijke weergave van de plaatsgevonden inspanningen, gericht op het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor een voorstel voor het beheer, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving en/of voor een voorgenomen besluit tot vaststelling van het omgevingsplan. Uitgangspunt voor de verslaglegging is dat deze zakelijke weergave in ieder geval voldoende inzicht geeft in:
 - a. welke burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties daadwerkelijk vroegtijdig hebben geparticipeerd (geanonimiseerd);
 - b. over welk voorstel / wijziging omgevingsplan de derde betrokkenen zich hebben kunnen uitspreken;
 - c. wanneer / op welke momenten de derde betrokkenen zich hebben kunnen uitspreken;
 - d. welk participatietraject is gevolgd;
 - e. welke informatie, kennis, belangen en standpunten derde betrokkenen naar voren hebben gebracht (bij de initiatiefnemer);
 - f. of (en hoe) de inbreng van derde betrokkenen heeft geleid tot aanpassing van het eerst beoogde voorstel en/of voorgenomen besluit tot vaststelling van het omgevingsplan en waarom (niet); en

- g. hoe derde betrokkenen zijn geïnformeerd over het vervolgproces.
2. Uit het verslag als bedoeld in het eerste lid kan in afdoende mate worden afgeleid dat het proces van vroegtijdige publieksparticipatie op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.
3. Het eerste lid is niet van toepassing indien in de kennisgeving als bedoeld in artikel 3 van deze regeling is aangegeven dat géén vroegtijdige publieksparticipatie plaatsvindt.
4. Voor een geval als bedoeld in het derde lid bevat de motivering van het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan een verantwoording waarom geen vroegtijdige publieksparticipatie is toegepast.

Artikel 9 Beoordeling zorgvuldigheid vroegtijdige publieksparticipatie

Een zorgvuldig doorlopen proces van vroegtijdige publieksparticipatie als bedoeld in artikel 8, tweede lid houdt in ieder geval in dat wordt voldaan aan de volgende uitgangspunten:

- a. er is in voldoende mate invulling gegeven aan datgene dat in de kennisgeving is vermeld over vroegtijdige publieksparticipatie;
- b. er is sprake van afdoende representatie, uitsluitend voor zover dit kan worden beïnvloed door een initiatiefnemer;
- c. derde betrokkenen hebben in het participatietraject voldoende gelegenheid gehad om informatie, kennis, belangen en standpunten naar voren te brengen;
- d. derde betrokkenen hebben de mogelijkheid gehad zich uit te kunnen spreken over de wijze van verslaglegging, waarbij als uitgangspunt voor de wijze van verslaglegging geldt dat de derde betrokkene zijn/haar inbreng in het participatietraject voldoende herkenbaar terug zou moeten kunnen zien in het verslag. Niet vereist is dat alle door derde betrokkenen ingebrachte informatie, kennis, belangen en standpunten (volledig) in het verslag zijn opgenomen; en
- e. de resultaten van het participatietraject moeten nog voldoende actueel zijn op het moment dat het ontwerpbesluit tot vaststelling van het omgevingsplan ter inzage wordt gelegd.

Artikel 10 Aanvullen verslag na afloop van terinzagelegging

1. Indien uit een zienswijze, ingebracht in de procedure als bedoeld in artikel 16.30 van de Omgevingswet, volgt dat de verslaglegging als bedoeld in artikel 8, eerste lid onvolledig of incorrect zou zijn, wordt de indiener van die zienswijze in de gelegenheid gesteld om hierover in te spreken bij het bevoegd gezag voorafgaand aan het nemen van een besluit omtrent vaststelling van het omgevingsplan.
2. De schriftelijke zakelijke weergave van het inspreken, bijvoorbeeld in de vorm van door het bevoegd gezag opgestelde (beknopte) notulen, kan een onderdeel vormen van de in artikel 10.2, tweede lid van het Omgevingsbesluit bedoelde weergave van het resultaat van het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het besluit.

Artikel 11 Slotbepaling

De beleidsregel Participatiebeleid Omgevingsvisie en Omgevingsplan van 3 november 2021, kenmerk 352124, wordt ingetrokken.

Artikel 12 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Gemeenteblad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 13 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Beleidsregel vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan Baarle-Nassau 2026.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 18 februari 2026

DE GEMEENTERAAD VAN BAARLE-NASSAU

*J.J.M. Nuijen
Griffier*

*M.H.M.R. de Hoon- Veelenturf
Voorzitter*

Toelichting behorende bij Beleidsregel vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan Baarle-Nassau 2026

I. Algemeen

Wettelijk kader

Het parlement heeft het wetsvoorstel “Versterking participatie op decentraal niveau” aangenomen. Deze wet trad op 1 januari 2025 in werking. Deze wetswijziging houdt een aanpassing van artikel 150 Gemeentewet in. Als gevolg van deze aanpassing kunnen gemeenten de Inspraakverordening verbreden tot een Participatieverordening. In deze verordening wordt aangegeven op welke wijze inwoners en maatschappelijke partijen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken.

In 2020 hebben Eerste Kamerleden Nooren c.s. een motie ingediend waaruit volgt dat het adequaat vormgeven van participatie een essentieel onderdeel is van de Omgevingswet. De behandeling van het wetsvoorstel “Versterking participatie op decentraal niveau” en de inwerkingtreding daarvan kan volgens indieners niet worden afgewacht. Reeds bij inwerkingtreding van de Omgevingswet moet voor inwoners en initiatiefnemers inzichtelijk zijn welke eisen lokale overheden stellen aan participatie. Een gemeente moet daarom hierop beleid formuleren. Deze motie is aangenomen.

De wetgever heeft ter uitvoering van de motie besloten om in het Omgevingsbesluit vast te leggen dat bij ieder besluit tot vaststelling van (een wijziging van) het omgevingsplan moet worden aangegeven op welke wijze – in het concrete geval - invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. Uit de Nota van Toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400, § 9.6) volgt dat gemeenten vooraf moeten nadenken over participatiebeleid en dit vervolgens kunnen vaststellen en publiceren als een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bij uiteindelijke inwerkingtreding van de “Wet versterking participatie op decentraal niveau” wordt door de wetgever gezien in hoeverre de artikelen in het Omgevingsbesluit daarop moeten worden aangepast. Bij een eventuele aanpassing van het Omgevingsbesluit zal ook onderhavige beleidsregel opnieuw moeten worden gezien.

Visie op participatie

Gedurende enkele decennia heeft zich een geleidelijke democratisering van de samenleving voltrokken. Werknemers kregen medezeggenschap in de bedrijven en instellingen waar ze werken. Ook huurders bij woningcorporaties, studenten in het onderwijs en patiënten in de gezondheidszorg kregen meer zeggenschap. Deze democratisering houdt verband met andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de emancipatie van burgers, ontzuiling, individualisering, steeds hogere opleidingsniveaus en welvaarts-groei. Het instrumentarium van het betrekken van burgers door de overheid, door het bieden van inspraak, heeft zich in die tijd ook ontwikkeld.

Op het grensvlak van de gemeente enerzijds en inwoners en ondernemers anderzijds zijn, onder andere door de hiervoor beschreven ontwikkelingen, de laatste jaren belangrijke verschuivingen waarneembaar. Een belangrijke – nog niet genoemde - ontwikkeling is dat door toenemende digitalisering van de samenleving overall informatie en kennis aanwezig is. Deze informatie en kennis kunnen onder invloed van de mobiliserende kracht van internet en sociale media in hoog tempo worden verspreid. Deze ontwikkeling vergt van de gemeente dat ze niet blijft redeneren en werken vanuit de eigen positie, als het ware ‘buiten de samenleving’, maar actief een rol speelt in het ‘ophalen’ van wat in de samenleving speelt. Tegelijkertijd zijn de middelen van de gemeente om actief deel te nemen aan veel verschillende participatieprocessen relatief beperkt.

De oplossing ligt in een andere taakverdeling in de samenwerking tussen inwoners, ondernemers en overheid dan voorheen, toen ‘klassieke inspraak’ gebruikelijk was. Met die andere taakverdeling is door de gemeente Baarle-Nassau reeds enkele jaren ervaring opgedaan op basis van de beleidsnota “Omgevingsdialoog bij ruimtelijke plannen”. Deze beleidsregel bouwt voort op die beleidsnota.

In die taakverdeling doet de gemeente een groter beroep op de inwoner en ondernemer, zonder haar verantwoordelijkheid als ‘hoeder van het algemeen belang’ los te laten. Dit houdt in dat een initiatiefnemer - vanuit goed fatsoen - zélf op pad gaat om plannen voor de fysieke leefomgeving met omwonenden en andere belanghebbenden te bespreken en hiervoor draagvlak te verwerven. De gemeente ziet het als haar taak om te faciliteren dat mensen vanuit verschillende achtergronden gelijkwaardig bij elkaar komen rondom een voorgenomen aanpassing van de fysieke leefomgeving. Daarnaast ziet de gemeente het als taak te waarborgen dat alle relevante partijen ook daadwerkelijk zijn betrokken in het proces tot aanpassing van de fysieke leefomgeving. Deze taakverdeling sluit ook aan bij de gedachte, en het vertrouwen, dat een inwoner en ondernemer ook prima zelf weet wie hij op welke manier moet

betrekken bij een initiatief. Hierbij past niet dat uitgebreide handreikingen worden opgesteld over hoe participatie moet worden ingericht. Innovatieve manieren om participatie vorm te geven krijgen door middel van nauwelijks kans.

Het instrument van beleidsregel

Uit de toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet volgt dat gemeenten het participatiebeleid kunnen vormgeven als een beleidsregel. In beleid staat welke doelen een gemeente wil behalen, welke middelen een gemeente daarvoor wil gebruiken en binnen welk tijdsbestek. Beleid dwingt een bestuursorgaan niet tot uitvoering. Beleid geeft slechts aan wat het plan is. Beleidsregels zijn een specifieke vorm van beleid, want ze gaan altijd over het gebruik van wettelijke bevoegdheden. Omdat die bevoegdheden zich richten tot o.a. inwoners en ondernemers, hebben beleidsregels daarom wél een bijzonder rechtsgevolg. Inwoners en ondernemers kunnen er een beroep op doen bij de rechter. Het bestuursorgaan kan ook slechts in bijzondere omstandigheden afwijken van de beleidsregel.

In onze visie op participatie staat centraal dat een initiatiefnemer zélf vorm geeft aan vroegtijdige publiekparticipatie. In een beleidsregel kunnen echter géén eisen worden gesteld aan datgene dat een initiatiefnemer precies doet of nalaat te doen. Een beleidsregel gaat uitsluitend over het gemeentelijke handelen in het participatieproces op basis van een bevoegdheid. Dat gemeentelijke handelen bestaat grofweg uit twee delen. Ten eerste het vooraf sturen op de inhoud en omvang van het te doorlopen participatieproces. Dit gebeurt in een zogenoemde 'kennisgeving' van het voornemen een omgevingsplan vast te stellen. Ten tweede door het achteraf toetsen op de zorgvuldigheid en kwaliteit van het participatieproces. Dit gebeurt door eisen te stellen aan de motivering van het omgevingsplan. Deze tweedeling staat centraal in de beleidsregel.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1 Toepassingsbereik

Het toepassingsbereik van de Beleidsregel vroegtijdige publiekparticipatie omgevingsplan Baarle-Nassau 2026 is beperkt tot de bevoegdheden tot het voorbereiden en vaststellen van een omgevingsplan. Vroegtijdige publiekparticipatie bij een omgevingsvisie, programma en omgevingsvergunning is niet geregeld in deze beleidsregel. In het artikel is de tweedeling tot uitdrukking gebracht dat deze beleidsregel enerzijds bepalingen bevat voor de kennisgeving van het voornemen een omgevingsplan vast te stellen en anderzijds bepalingen bevat voor de motivering van (de wijziging van) het omgevingsplan.

Artikel 2 Begripsbepalingen

In de beleidsregel wordt voor wat betreft terminologie aangesloten bij de begrippen en definities die worden gehanteerd in de Omgevingswet en bijbehorende algemene maatregelen van bestuur. Enkele in de beleidsregel opgenomen begrippen komen daar niet in voor en zijn daarom gedefinieerd in dit artikel.

Uit artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit volgt dat bij 'vroegtijdige publiekparticipatie' 'burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen' zijn betrokken. Deze beleidsregel perkt dit bereik in door - in de definitie van 'vroegtijdige publiekparticipatie' - bestuursorganen uit te sluiten bij vroegtijdige publiekparticipatie. Voor gemeentelijke bestuursorganen gelden onderlinge (interne) afspraken over hoe elkaar te betrekken bij het uitoefenen van bevoegdheden. Voor (andere dan gemeentelijke) bestuursorganen geldt reeds op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet dat hiermee bij het voorbereiden van een omgevingsplan moet worden afgestemd en samengewerkt. Voor interbestuurlijk verkeer gelden aparte afspraken. Om die reden behoeven deze partijen niet (ook nog) te worden betrokken bij participatie.

Artikel 3 Kennisgeving van het voornemen tot vaststellen van het omgevingsplan

De gemeente Baarle-Nassau wil waarborgen dat alle relevante partijen ook daadwerkelijk zijn betrokken in het proces tot aanpassing van de fysieke leefomgeving. Om hieraan invulling te geven is het noodzakelijk dat door de gemeente vooraf sturing wordt gegeven aan hoe de vroegtijdige publiekparticipatie wordt vormgegeven. De uitvoering is dan vervolgens aan een initiatiefnemer. De sturing vindt plaats door in de kennisgeving van het voornemen tot vaststellen van het omgevingsplan duidelijke eisen op te nemen voor een nog op te starten participatietraject. In artikel 3, eerste lid is opgenomen waar de kennisgeving aan moet voldoen. Deze criteria zijn uitgewerkt in artikel 5, artikel 6 en artikel 7. Het participatietraject – in de zin van deze beleidsregel – kan in beginsel pas starten nadat de kennisgeving is gepubliceerd en moet voldoen aan het 'plan van aanpak' dat is neergelegd in de kennisgeving.

Uitgangspunt van de beleidsregel is dat vroegtijdige publiekparticipatie bij iedere voorgenomen wijziging van het omgevingsplan plaatsvindt. Gelet op de in een participatietraject te leveren inspanningen, zowel voor de initiatiefnemer, de participant als de gemeente (tijd, capaciteit, middelen), moet participatie wel meerwaarde bieden. In optiek van de gemeente Baarle-Nassau heeft vroegtijdige publiekparticipatie het meeste meerwaarde bij ontwikkelingen met een beduidende impact op de fysieke leefom-

geving. In artikel 3, tweede lid is daarom als uitzondering op het uitgangspunt vastgelegd dat als een ontwikkeling geen beduidende impact op de fysieke leefomgeving heeft, dan in de kennisgeving kán (niet: moet) worden vermeld dat géén vroegtijdige publiekparticipatie plaatsvindt. In dit lid is ook vastgelegd dat als een wijziging van het omgevingsplan van ondergeschikte aard is, ook dan geen vroegtijdige publiekparticipatie plaatsvindt.

Een andere uitzondering op het uitgangspunt dat bij iedere voorgenomen wijziging van het omgevingsplan vroegtijdige publiekparticipatie plaatsvindt (in de zin van deze beleidsregel), is als derde betrokkenen al op een andere manier zijn betrokken. Deze uitzondering wordt gemaakt voor majeure gebiedsontwikkelingen, waar de wijziging van het omgevingsplan slechts één van de te nemen besluiten is. Bij majeure gebiedsontwikkelingen is vaak sprake van een langdurig en intensief participatietraject, dat al kan starten voordat daadwerkelijk wordt voorgenomen het omgevingsplan te wijzigen. De resultaten van een dergelijk participatietraject worden ook gezien als vroegtijdige publiekparticipatie. Het nogmaals doorlopen van een participatietraject voegt dan weinig toe.

Artikel 4 Gevallen als bedoeld in artikel 3, tweede lid

In het eerste lid is een lijst met ontwikkelingen opgenomen met een beduidende impact op de fysieke leefomgeving. De lijst is gebaseerd op de lijst met kostenverhaalplichtige activiteiten als opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit (de zogenoemde 'aangewezen bouwplannen'), met dien verstande dat de hier genoemde oppervlaktes zijn verlaagd naar 100 m². Deze maat past beter bij de dorpse schaal als aanwezig in de gemeente. Daarnaast is in de lijst met ontwikkelingen verduidelijkt dat het moet gaan om het oprichten van nieuwe bebouwing.

Naast de zogenoemde 'aangewezen bouwplannen' (waar veel initiatieven onder zullen vallen) zijn ook ontwikkelingen opgenomen waarvan is gebleken dat deze een beduidende impact op de fysieke leefomgeving hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vestigen van milieuhinderlijke bedrijvigheid. Ook de realisatie van een zonnepark of een windmolen heeft beduidende impact. Ook het realiseren van een woonvorm waarbij de bewoners geen huishouden vormen kan een beduidende impact hebben. Dit betreft onder meer de (grootschalige) huisvesting van arbeidsmigranten. Op dit onderdeel is afspraak 4a uit het "Afsprakenkader arbeidsmigranten regio West-Brabant" vertaald in deze beleidsregel.

Artikel 5 Bepalen kring van betrokkenen

In het Omgevingsbesluit is bepaald dat 'burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties' moeten zijn betrokken bij de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan. Hieruit volgt nog niet welke burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten worden betrokken. Uit de kennisgeving moet daarom volgen wie actief (kunnen) deelnemen aan het proces van vroegtijdige publiekparticipatie bij een concrete ontwikkeling / wijziging van het omgevingsplan.

In dit artikel is verduidelijkt dat niet het 'algemeen belang' of de mate van 'maatschappelijke aandacht' leidend is voor de schaal van het participatietraject, maar alleen aspecten als 'grootte en omvang' en 'hinder' van een ontwikkeling. Het gaat er om dat door de betrokkenen in het participatietraject daadwerkelijk gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden als gevolg van de ontwikkeling. Ten tijde van de kennisgeving wordt door de gemeente een inschatting gemaakt van wie deze gevolgen kan ondervinden. Daarnaast is er ruimte om ook belangenverenigingen te laten participeren. Participatie moet proportioneel zijn. Hoe groter de impact, hoe meer betrokkenen.

Voor kleinschalige zonneparken (zonnepark met een maximale omvang van 1,5 ha) en kleinschalige windmolens (windmolen met een maximale ashoogte van 15 meter) gelden aanvullende criteria voor het bepalen van de kring van betrokkenen. Deze criteria zijn opgenomen in het tweede lid van dit artikel. Deze criteria komen voort uit het beleidsdocument "Kleinschalig initiatievenkader duurzame energie gemeente Baarle-Nassau" (p. 47, p. 55).

Artikel 6 Bepalen niveau van beïnvloeding

Het woord 'participatie' is afgeleid van de Latijnse woorden 'pars' (deel) en 'cipere' (nemen) en betekent 'actieve deelname'. Om dit begrip hanteerbaar te maken en om te duiden dat er verschillende vormen van participatie zijn is, sinds de introductie hiervan in 1969, een algemeen aanvaarbare 'participatieladder' ontwikkeld. Deze participatieladder is integraal in de beleidsregel opgenomen bij de definitie van het begrip 'niveau van beïnvloeding'.

Uit artikel 6 volgt dat de onderste trede van de participatieladder, 'informereren', door de gemeente Baarle-Nassau niet wordt toegepast bij wijziging van het omgevingsplan (bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan dit mogelijk anders zijn). Informeren is namelijk niet interactief, het is niet meer dan derde betrokkenen melden wat er gaat gebeuren (eenrichtingsverkeer). De bovenste trede van de participatieladder, 'meebeslissen', wordt eveneens niet toegepast. Uit rechtspraak volgt duidelijk dat gelet op het politiek-bestuurlijke systeem in Nederland de gemeenteraad een inhoudelijke afweging moet maken en niet uitsluitend kan afgaan

op wat de omgeving vindt (ECLI:NL:RVS:2017:1542, r.o. 4.4 (Achtkarspelen)). De omgeving kan aldus niet meebeslissen (ECLI:NL:RVS:2023:756, r.o. 6.2 (Oisterwijk)).

Artikel 7 Participatietraject

Een wijziging van de fysieke leefomgeving (een ontwikkeling) kan in juridische zin mogelijk worden gemaakt door een wijziging van het omgevingsplan of door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. In beide gevallen kan de gemeente Baarle-Nassau een initiatiefnemer verplichten om vroegtijdige publieksparticipatie vorm te geven. Echter, bij een omgevingsvergunning kan participatie slechts als een 'aanvraagvereiste' worden opgelegd (artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet) en kan participatie niet inhoudelijk worden beoordeeld (staat namelijk niet in § 8.1.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Bij het ene instrument kunnen we dus wel inhoudelijke eisen stellen aan participatie en bij het andere instrument niet of nauwelijks.

De gemeente Baarle-Nassau wenst participatie zo veel mogelijk 'gelijk' te trekken tussen beide instrumenten. We schrijven om die reden, maar nadrukkelijk ook vanwege onze hiervoor beschreven visie op participatie, in deze beleidsregel niet bindend een bepaalde participatievorm voor. Dit kan – indien gewenst – bij een concreet voorliggende ontwikkeling wel in de kennisgeving voor de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan. In artikel 7 is beschreven waaraan het participatietraject in ieder geval moet voldoen. De hierin gestelde eisen zijn ontleend uit de (lagere) rechtspraak over de Verordening ruimte 2014 (oud recht), waarin de eis tot een 'zorgvuldige dialoog' was opgenomen. Bij gebreke aan een definitie hiervan, heeft de bestuursrechter zelf ingevuld wat hieronder moet worden verstaan (ECLI:NL:RBOBR:2016:1903, r.o. 9.5). We sluiten hierbij aan, omdat we dit naar verwachting ook kunnen 'opleggen' aan aanvragers van een omgevingsvergunning.

Uitgangspunt van het hiervoor beschreven participatietraject is dat een ontmoeting in persoon plaatsvindt tussen een derde betrokkene en een initiatiefnemer. Een dergelijke ontmoeting kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld door 'langs-de-deuren' te gaan, een informatiebijeenkomst te organiseren of meer creatieve samenwerkingsvormen. De vorm is vaak een afgeleide van het aantal derde betrokkenen. Soms kan een dergelijk participatietraject belemmerend werken voor een derde betrokkene. Bijvoorbeeld als de derde betrokkene niet 'on speaking terms' is met de initiatiefnemer, de derde betrokkene geen tijd kan vrijmaken voor een dergelijke ontmoeting of uit hoofde van het dienstverband niet kan aansluiten bij een dergelijke ontmoeting. In dat geval kan – op aangeven van de derde betrokkene – schriftelijk of elektronisch worden geparticipeerd.

Artikel 8 Motivering van het (ontwerp-)besluit tot vaststellen van het omgevingsplan

Artikel 8 is de pendant van het derde artikel. In artikel 8 worden de eisen opgesomd waaraan de motivering van het (ontwerp-)besluit moet voldoen. Kern van het artikel is dat een 'verslag met daarin een zakelijke weergave van het participatietraject' wordt toegevoegd aan de bijlagen bij de motivering. In dit verslag moet in worden gegaan op de eisen die in de kennisgeving aan participatie zijn gesteld. Niet is vereist dat het verslag een woordelijke weergave bevat van datgene dat is uitgewisseld tussen initiatiefnemer en derde betrokkenen, wel is vereist dat de strekking en teneur van de inbreng van derde betrokkenen wordt beschreven en wat daar mee is gedaan. De gemeente Baarle-Nassau beoordeelt of participatie op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Artikel 9 Beoordeling zorgvuldigheid vroegtijdige publieksparticipatie

Uit rechtspraak (onder het oude recht) volgt dat het doorlopen van een participatietraject niet vrijblijvend is. Hier kunnen eisen van zorgvuldigheid aan worden verbonden (ECLI:NL:RVS:2017:2797, r.o. 5.1). In dit artikel zijn criteria opgenomen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er sprake is geweest van een zorgvuldig doorlopen proces van vroegtijdige publieksparticipatie. Een van de criteria luidt dat derde betrokkenen de mogelijkheid moeten hebben gehad om zich uit te kunnen spreken over de wijze van verslaglegging. Dit criterium vergt van initiatiefnemer dat het concept-verslag wordt toegezonden aan de derde betrokkenen en dat zij hierop kunnen reageren door aan te geven of ze zich kunnen vinden in de verslaglegging. De initiatiefnemer legt hierover rekenschap af.

Artikel 10 Aanvullen verslag na afloop van terinzagelegging

In voorkomende gevallen kan er – na afloop van het participatietraject – twijfel ontstaan of burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties genoeg zijn gehoord. Het bij de motivering van het omgevingsplan gevoegde verslag vormt namelijk geen letterlijke gespreksweergave, maar een zakelijke beschrijving van de initiatiefnemer. Mogelijk zijn minder welgevallige opmerkingen van derde betrokkenen hierin niet afdoende verwoord. Indien er sprake is van gerede twijfel wordt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid geboden in te spreken bij het bevoegd gezag. De resultaten van het inspreken worden geacht deel uit te maken van het proces van publieksparticipatie. Hiermee worden de belangen van derden afdoende betrokken in de belangenafweging (ECLI:NL:RVS:2023:174, r.o. 4.2 – 4.3).