GEMEENTE HILVERSUM
POSTBUS 9900
1201 GM HILVERSUM

BEZOEKADRES
STADSKANTOOR
OUDE ENGHWEG 23
TELEFOONNUMMER: 14 035
WWW.HILVERSUM.NL

Aan de gemeenteraad

cc commissieleden

DATUM 29 september 2026
ZAAKNUMMER 1956399
UW KENMERK
UW BRIEF VAN
BIJLAGEN
BETREFT Participatieverordening en BOPA's

Geachte raads- en commissieleden,

Op 2 september 2026 heeft uw commissie Bestuur en Economie gesproken over de voorgestelde Participatieverordening van de gemeente Hilversum. Tijdens deze vergadering is voorgesteld om initiatiefnemers van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) in de voorgestelde Participatieverordening te verplichten om aan participatie te doen. Het college heeft toegezegd dit te onderzoeken. In deze brief leest u daarover meer en wat het college gaat doen.

1. Huidige toezegging

Beperkte ruimte voor participatiekaders bij BOPA's

Veel gemeenten in Nederland zoeken naar oplossingen voor een situatie die de Omgevingswet wel lijkt te veronderstellen, maar waarin de wet zelf niet in een duidelijke en volledig werkbare regeling voorziet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd dat deze ruimte er nu niet is, maar onderzoekt momenteel of er toch eisen kunnen worden geformuleerd voor verplichte participatie. Naar verwachting volgt hierover in 2027 een uitspraak.

Dit gaat het college doen

Het college begrijpt en onderschrijft uw behoefte om participatie verplicht te stellen bij BOPA's vanwege de afwezigheid daarvan. Het college bereidt een raadsvoorstel voor om participatie verplicht te stellen bij BOPA's waarvoor de raad adviesrecht heeft. Hiermee wil Hilversum hetzelfde doen als andere gemeenten hebben gedaan. Dit voorstel wordt geagendeerd voor de raadsvergadering van 11 november 2026.

Hieronder leest u waarom deze maatregelpassend is.

2. Huidige mogelijkheden op het gebied van participatie

Tijdens de commissievergadering is besproken hoe de gemeente kan bevorderen dat belanghebbenden worden betrokken bij aanvragen voor een omgevingsvergunning. Binnen het omgevingsrecht kunnen hiervoor twee instrumenten worden ingezet: (1) verplichte participatie door de initiatiefnemer vóór de aanvraag en (2) stimuleren van participatie bij vooronderzoeken en omgevingstafels.

Initiatiefnemer en gemeente: afstemming participatie bij omgevingstafel

De gemeente kan initiatiefnemers stimuleren om op een bepaalde manier te participeren. Goede participatie helpt om belangen en ideeën uit de omgeving vroegtijdig mee te nemen. Daardoor ontstaat vaak meer draagvlak voor een initiatief. Als participatie onvoldoende plaatsvindt, neemt de kans toe op bezwaren en beroepsprocedures. Hierdoor kan vertraging ontstaan bij de uitvoering van het initiatief. Initiatiefnemers hebben er belang bij om elke vorm van vertraging te voorkomen, omdat vertraging geld en draagvlak kan kosten.

De initiatiefnemer: verplichte participatie bij aangewezen gevallen

De Omgevingswet maakt het mogelijk om participatie verplicht te stellen bij bepaalde aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een BOPA. Uw raad heeft nog niet vastgesteld voor welke aanvragen verplicht moet worden geparticipeerd. De gemeente Wijdemeren heeft dit wel gedaan.

Bij verplichte participatie bij BOPA's mag de initiatiefnemer zelf bepalen hoe participatie wordt georganiseerd. De Omgevingswet bevat hiervoor nu nog geen regels. Ook geeft de wet gemeenten geen bevoegdheid om hierover regels vast te stellen, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak heeft bevestigd.[1] Wel moet de initiatiefnemer bij de aanvraag aangeven of participatie heeft plaatsgevonden.[2] Ook moet worden toegelicht wie zijn betrokken, hoe dit is gebeurd en wat de resultaten waren. Dit is een wettelijke aanvraagvereiste.

Als participatie bij bepaalde BOPA-aanvragen verplicht is gesteld, moet de initiatiefnemer hierover informatie aanleveren bij de aanvraag. Het college kan controleren of aan deze aanvraagvereiste is voldaan. Wanneer niet is geparticipeerd of onvoldoende informatie wordt verstrekt, kan het college de initiatiefnemer verzoeken dit alsnog aan te vullen. Zonder deze gegevens kan een aanvraag in beginsel niet in behandeling worden genomen.

3. Ontwikkelingen op het gebied van participatie

Hoe verplichte participatie bij bepaalde BOPA-aanvragen wordt uitgevoerd, is nu nog vormvrij. De wet geeft de gemeente geen ruimte om regels daarover vast te leggen.
De bestuursrechter heeft wel geoordeeld dat moet worden beoordeeld of de uitgevoerde participatie bij verplichte gevallen voldoende is geweest. Anders zou een participatieverplichting weinig betekenis hebben. De Omgevingswet geeft echter niet aan wanneer participatie voldoende is. Omdat participatie vormvrij is, mogen hierover geen bindende regels voor initiatiefnemers worden vastgesteld. Op dit moment biedt de Omgevingswet namelijk geen mogelijkheid om regels te geven over *hoe geparticipeerd kan worden*. Meerdere gemeenten hebben deze kanttekening geplaatst bij de aanwijzing van BOPA's waarbij participatie verplicht is.

[1] 'Afdeling bestuursrechtspraak vraagt conclusie over participatie onder omgevingswet', Raad van State, 11 juni 2026.
[2] Art. 7.4 Omgevingsregeling.

4. De volgende maatregel wordt genomen

Eerder in deze brief is uitgelegd dat een gemeente initiatiefnemers kan stimuleren en adviseren over hoe kan worden geparticipeerd. Bij de vooronderzoeken en omgevingstafels gebeurt dit al. Daar wordt niet alleen gekeken of een initiatief ruimtelijk aanvaardbaar is, maar ook hoe belanghebbenden bij het initiatief kunnen worden betrokken. Participatie is daarbij een belangrijk onderwerp. De gemeente vervult hierin een belangrijke adviserende (en eventueel bemiddelende) rol.

Het college begrijpt en onderschrijft de behoefte van uw raad om participatie verplicht te stellen bij BOPA's. Daarom acht het college het wenselijk om de volgende maatregel te nemen.

Voor de raadsvergadering van 11 november 2026 een besluit voorbereid waarin uw raad vaststelt bij welke BOPA's participatie verplicht is. In dit besluit zal een koppeling worden gemaakt met de lijst met gevallen waarin uw raad adviesrecht heeft. Samengevat betekent dit dat bij BOPA's waarin uw raad adviesrecht heeft, de initiatiefnemer ook verplicht moet participeren.

De raad heeft eerder al een lijst met gevallen voor het bindend adviesrecht bij BOPA's vastgesteld op grond van artikel 16.15a Omgevingswet. De gemeenteraad heeft dus al een keuze gemaakt bij welke BOPA's er sprake is van een dusdanige impact op de fysieke leefomgeving, dat (bindend) advies van de raad nodig is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een dergelijke BOPA. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeenteraad deze lijst met gevallen koppelt aan de lijst van activiteiten waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste wordt voor een omgevingsvergunning voor een BOPA, waarvoor het college bevoegd gezag is.
Dit is mogelijk door in het raadsbesluit voor het aanwijzen van verplichte participatie bij BOPA's een dynamische koppeling/schakelbepaling aan te brengen met de lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is bij een BOPA.

Omgevingsvergunningen voor BOPA's die zo ingrijpend zijn dat de raad al heeft besloten erover te willen adviseren, worden hiermee ook onderworpen aan verplichte participatie als aanvraagvereiste bij dergelijke BOPA's. Door de gekozen dynamische verwijzing hoeft bij eventuele toekomstige inhoudelijke wijzigingen van de advieslijst dit participatiebesluit niet opnieuw te worden herzien; de gevallen bewegen automatisch synchroon met elkaar mee.

Door de lijst met categorieën van gevallen voor zowel bindend advies als verplichte participatie gelijk te stellen, ontstaat er duidelijkheid voor de initiatiefnemer. Als een BOPA-aanvraag zo ingrijpend of politiek gevoelig is dat de gemeenteraad er een bindend advies over wil uitbrengen, is het logisch dat de initiatiefnemer dan óók vooraf verplicht is participatie onderdeel te laten uitmaken van een dergelijke aanvraag. De koppeling levert eveneens administratieve efficiëntie op, het voorkomt dat er twee verschillende, potentieel conflicterende of verwarrende lijsten met criteria (zoals het aantal woningen of de bouwhoogte) naast elkaar bestaan binnen dezelfde gemeente.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,

de gemeentesecretaris, de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera dr. ir. G.M. van den Top