

Beleidsregels Participatie en Uitgebreide procedure Omgevingsvergunning Gemeente Borne 2024

Op 12 december 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders de Beleidsregels Participatie en Uitgebreide procedure Omgevingsvergunning Gemeente Borne 2024 definitief vastgesteld. Hierin staan beleidsregels voor een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, met betrekking tot de verplichte participatie en de te volgen (ruimtelijke) procedure in het geval van bindend adviesrecht van de gemeenteraad. Deze beleidsregels treden op 1 januari 2024 gelijktijdig met de Omgevingswet in werking. Deze beleidsregels zullen in het digitale gemeenteblad op overheid.nl bekend worden gemaakt.

1. Participatie Omgevingsvergunning

1.1 Inleiding

1.1.1 Algemeen

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie, zodat overheden op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel kunnen krijgen. In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: *'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'*.

In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling zijn regels opgenomen over participatie met betrekking tot verschillende (ruimtelijke) instrumenten, zoals de omgevingsvisie, een omgevingsplan en een omgevingsvergunning. Bij de meeste van deze instrumenten is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels. Bij een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor participatie echter bij de initiatiefnemer (zie hiervoor artikel 16.55 van de Omgevingswet en artikel 7.4 van de Omgevingsregeling).

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat dat een aanvrager van een omgevingsvergunning bij een aanvraag aangeeft:

1. Of de aanvrager aan participatie heeft gedaan;
2. Zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Het doel van dit aanvraagvereiste is om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Er is echter geen sprake van een verplichting, waardoor het antwoord op de vraag of aan participatie is gedaan ook "nee" mag zijn. Het niet participeren is voor het bevoegd gezag van de gemeente geen reden om te weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen en/of buiten behandeling te laten (zie subparagraaf 1.1.2 voor uitzonderingen).

Wel kan de gemeente extra aandacht vragen voor participatie, bijvoorbeeld door:

- De initiatiefnemer te stimuleren om (meer) aan participatie te doen.
Bijvoorbeeld door toetsingscriteria mee te geven als wensenpakket (ter inspiratie), zoals het voorstellen om een informatiebrief te sturen, een gesprekstafel te organiseren of een enquête uit te zetten om informatie op te halen;
- De participatie verder zelf op te pakken.
Bijvoorbeeld door extra informatie bij (mogelijke) participanten op te halen of door het starten van een zienswijzeprocedure.

1.1.2 Gevallen waarin participatie (wél) verplicht is.

Hoewel in subparagraaf 1.1.1 is aangegeven dat participatie bij een omgevingsvergunning door het bevoegd gezag in principe niet verplicht gesteld kan worden, moet worden opgemerkt dat hierop uitzonderingen zijn. De gemeenteraad heeft namelijk de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin participatie wél verplicht is, maar kan dit alleen doen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is (zie hiervoor artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet).

Het college beoordeelt of er voldoende aan participatie is gedaan. Hierbij kan het college gebruik maken van beleidsregels. Wanneer de uitgevoerde participatie niet voldoet aan die beleidsregels, dan kan het

college op basis daarvan motiveren dat de verrichte participatie onvoldoende is¹. Wanneer niet of onvoldoende aan participatie is gedaan, dan kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Het college moet de aanvrager hierbij alleen wel eerst de gelegenheid geven om het gebrek te herstellen (zie hiervoor artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht).

1.2 Beleidsregels participatie omgevingsvergunning

1.2.1 Inleiding

1.2.1.1 Algemeen

De gemeente Borne wil ervoor zorgen dat bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving vroegtijdig afstemming plaatsvindt met de omgeving. Hierdoor kan in het voorstadium rekening worden gehouden met wensen en belangen uit de omgeving, waardoor het draagvlak voor de ontwikkeling wordt vergroot en bezwaren in een later stadium voorkomen kunnen worden.

1.2.1.2 Aangewezen gevallen

De gemeenteraad van Borne heeft vastgesteld voor welke (BOPA) gevallen participatie verplicht is (zie hiervoor het document met documentnr. 22Int02492 en de hierop in de toekomst mogelijk volgende documenten). Voor de hierin door de gemeenteraad aangewezen gevallen, geldt een participatieverplichting en gelden voorliggende beleidsregels. In de overige gevallen is geen sprake van een participatieverplichting, maar wil de gemeente initiatiefnemers stimuleren om afstemming te laten plaatsvinden met de omgeving. De participatiewijzen in deze beleidsregels dienen voor die gevallen als inspiratiebron.

Het idee achter deze combinatie van verplichten (aangewezen gevallen) en stimuleren (overige gevallen) is dat een initiatiefnemer niet onnodig wordt belast bij het indienen van een aanvraag.

1.2.1.3 Het doel

Op welke wijze participatie plaatsvindt is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. Voorliggende beleidsregels hebben dan ook niet direct tot doel dat voor iedere ontwikkeling een informatiebijeenkomst georganiseerd moet worden. In gevallen met een beperkte impact kan een beperktere vorm van participatie, zoals het (schriftelijk) informeren van omwonenden, ook al voldoende zijn. In een geval met een grote impact op de omgeving zal daarentegen juist een meer uitgebreide vorm van participatie nodig zijn.

Voorliggende beleidsregels beschrijven wat er op het gebied van participatie verplicht gedaan moet worden, maar bieden ook ruimte om maatwerk toe te passen. Aan de hand van *'de aard en gevolgen van de aanvraag'* moet de participatie-inspanning worden bepaald. Deze moet in verhouding zijn met de aangevraagde activiteit. Daarnaast moet de uitgevoerde participatie *'enige inhoud'* hebben. Ook moeten de partijen die direct *'gevolgen van enige betekenis'* kunnen ondervinden als gevolg van de ontwikkeling hierbij betrokken zijn.

1.2.1.4 Toetsing aan beleidsregels

Bij een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer. Indien sprake is van een ontwikkeling/project in de fysieke leefomgeving, waarop voorliggende beleidsregels van toepassing zijn, dan wordt aan deze beleidsregels getoetst. De resultaten van de toetsing kunnen worden betrokken bij de uiteindelijke beoordeling of er voldoende aan participatie is gedaan.

Wanneer uit de beoordeling blijkt dat niet of onvoldoende aan participatie is gedaan, dan kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Het college moet de aanvrager hierbij wel eerst de gelegenheid geven om het gebrek te herstellen.

1.2.1.5 Tot slot

Uiteindelijk zal uit de jurisprudentie moeten blijken wanneer er in welke gevallen sprake is van (on)voldoende participatie. Daarnaast is participatie een dynamisch proces. Ervaringen met participatie kunnen worden gebruikt om voorliggende beleidsregels aan te passen en/of te verbeteren.

1.2.2 Wijze van participeren

1.2.2.1 Algemeen

Voorliggende beleidsregels geven aan wanneer participatie verplicht is. Daarnaast wordt vermeld welke participatiewijzen de gemeente voorschrijft, welke participatie-inspanning hierbij hoort en wat hierbij de minimale eisen zijn. Aan de hand hiervan wordt voor de gevallen met een participatieverplichting getoetst of de participatie voldoende is uitgevoerd. Naar deze beleidsregels zal dan ook worden

1) Opgemerkt wordt echter dat uit de jurisprudentie zal moeten blijken wanneer er in welke gevallen sprake is van (on)voldoende participatie.

verwezen, wanneer bij een aanvraag informatie over de wijze van participatie ontbreekt en/of wanneer deze onvoldoende is uitgevoerd (incomplete aanvraag).

1.2.2.2 Gevallen met een participatieverplichting

Voor de door de gemeenteraad van Borne aangewezen gevallen die worden genoemd in het document met documentnummer 22int02492 - en de hierop in de toekomst mogelijk volgende documenten - geldt een participatieverplichting, indien sprake is van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

1.2.2.3 Wanneer welke participatiewijze hanteren?

De gemeente Borne maakt in deze beleidsregels onderscheid tussen drie verschillende participatiewijzen waarbij sprake is van verschillen in de participatie-inspanning, namelijk: mondeling (lage inspanning), schriftelijk (middelmatige inspanning) en middels een informatiebijeenkomst (hoge inspanning). Zie hiervoor ook subparagraaf 1.2.2.4 van deze beleidsregels.

Op welke wijze participatie plaatsvindt is, zoals eerder beschreven, afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. De participatie-inspanning moet aan de hand van 'de aard en gevolgen van de aanvraag' worden bepaald en de uitgevoerde participatie moet 'enige inhoud' hebben. Ook moeten de partijen die direct 'gevolgen van enige betekenis' kunnen ondervinden als gevolg van de ontwikkeling hierbij betrokken zijn.

In de meeste gevallen waarvoor een participatieverplichting geldt (zie subparagraaf 1.2.2.2) is, onder meer vanwege de aard en gevolgen, minimaal een hoge inspanning nodig. Een initiatiefnemer kan hiervan gemotiveerd afwijken en een andere participatie-inspanning hanteren, ook kan de initiatiefnemer gemotiveerd op een andere wijze invulling geven aan de door de gemeente voorgeschreven participatiewijzen zoals opgenomen in subparagraaf 1.2.2.4 (maatwerk). De gemeente beoordeeld uiteindelijk of de participatie voldoende is uitgevoerd.

1.2.2.4 De participatiewijzen

In de volgende paragrafen worden de drie participatiewijzen en de daarbij behorende inspanning (inclusief minimale eisen) die de gemeente Borne onderscheidt nader toegelicht. Zoals eerder beschreven mag hiervan gemotiveerd worden afgeweken en moet uiteindelijk uit de jurisprudentie blijken wanneer er in welke gevallen sprake is van (on)voldoende participatie.

1. Mondeling participeren (lage inspanning)

De initiatiefnemer licht de partij(en) mondeling toe wat zijn plannen zijn, waarbij de initiatiefnemer:

- De plannen visueel presenteert (bijvoorbeeld met een tekening en/of kaart);
- Vertelt welke onderdelen in de plannen informerend zijn en welke onderdelen (nog) bespreekbaar zijn;
- De partij(en) vraagt naar de mening over de plannen;
- De partij(en) de tijd geeft om tot minimaal 2 weken na de mondelinge toelichting eventuele opmerkingen kenbaar te maken.

Bij de aanvraag omgevingsvergunning wordt toegelicht wanneer en hoe aan deze punten uitvoering is gegeven en wat hiervan het resultaat is.

2. Schriftelijk participeren (middelmatige inspanning)

De initiatiefnemer stuurt de partij(en) een brief, waarin de initiatiefnemer het volgende vermeldt:

- Wie de initiatiefnemer is en wat zijn plannen zijn (inclusief visuele impressie, bijvoorbeeld een tekening en/of kaart);
- Een uitleg over wat er met de plannen ten opzichte van de huidige (planologische) situatie verandert;
- Een motivatie voor de plannen;
- Welke onderdelen in de plannen informerend zijn en welke onderdelen (nog) bespreekbaar zijn;
- Dat de partijen tot minimaal 2 weken na ontvangst van de brief een (schriftelijke) reactie op de plannen kunnen geven;
- Wat de vervolgprocedure is.

Bij de aanvraag omgevingsvergunning wordt door middel van een (kort) verslag kenbaar gemaakt wanneer en hoe aan deze punten uitvoering is gegeven en wat hiervan het resultaat is.

3. Participeren middels een informatiebijeenkomst (hoge inspanning)

De initiatiefnemer organiseert een informatiebijeenkomst voor de partijen, waarbij de initiatiefnemer:

- De partijen binnen een redelijke termijn moet uitnodigen voor de bijeenkomst, waarbij in de uitnodiging onder meer staat:
 - Wie de initiatiefnemer is en wat de plannen zijn;
 - Waarom de bijeenkomst wordt georganiseerd;
 - Waar en wanneer de bijeenkomst plaatsvindt;
 - Wat de vorm van de bijeenkomst is (bijvoorbeeld een vrije inloop of een presentatie);
 - Of de partijen zicht vooraf moeten aanmelden en hoe ze zich kunnen aanmelden;
- Tijdens de informatiebijeenkomst:
 - De plannen toelicht en visueel presenteert, bijvoorbeeld door middel van een presentatie, informatieborden, informatiestand et cetera;
 - Aangeeft welke onderdelen uit de plannen informierend zijn en welke onderdelen (nog) bespreekbaar zijn;
 - Aangeeft wat de vervolgpcedure is en wat met de opgehaalde input wordt gedaan;
- De genodigden de kans geeft om vragen te stellen over de plannen en hierop opmerkingen te maken, zowel tijdens de bijeenkomst als tot minimaal twee weken na de bijeenkomst. De initiatiefnemer kan hiervoor een reactieformulier maken.

Bij de aanvraag omgevingsvergunning wordt door middel van een verslag kenbaar gemaakt wanneer en hoe hieraan uitvoering is gegeven en wat hiervan het resultaat is.

2. Beleidsregel Uitgebreide procedure omgevingsvergunning

De gemeenteraad van Borne heeft op 28 maart 2023 besloten om gevallen aan te wijzen waarin het college van burgemeester en wethouders verplicht is om bindend advies te vragen aan de raad (zie hiervoor documentnr. 22int02492 en de hierop in de toekomst mogelijk volgende documenten). In deze gevallen is het advies van de gemeenteraad bindend, waardoor het college bij een negatief advies van de gemeenteraad de omgevingsvergunning moet weigeren.

Wanneer in de gemeente Borne advies nodig is van de raad zal het veelal om relatief omvangrijke activiteiten en/of ontwikkelingen gaan, die naar verwachting zullen voldoen aan de op grond van de Omgevingswet gestelde eisen voor de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Op grond van voorliggende beleidsregel (gedragslijn) geldt dat voor een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, waarbij sprake is van een bindend adviesrecht van de gemeenteraad, in principe de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard.

3. Inwerkingtreding

1. De beleidsregels treden op 1 januari 2024 gelijktijdig met de Omgevingswet in werking.
2. De beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels Participatie en Uitgebreide procedure Omgevingsvergunning Gemeente Borne 2024.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders in de vergadering van 12 december 2023.

Burgemeester en wethouders van Borne

*de secretaris,
E.S.I. ter Koele*

*de burgemeester,
drs. J.H.R. Pierik*