

Beleidsregels beoordelingscriteria participatie omgevingsvergunning

Participatie bij de omgevingsvergunning

De omgeving vroeg en op zorgvuldige wijze bij een project betrekken, vergroot het draagvlak en kan bezwaren in een later stadium verminderen. Door de kennis van omwonenden/belanghebbenden te benutten ontstaat een beter plan. Daarom is het voor een initiatiefnemer vaak verstandig om aan participatie te doen. Participatie betekent: actieve betrokkenheid van belanghebbenden (omwonenden en/of anderen) bij het voorgenomen initiatief.

De initiatiefnemer moet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Algemeen aanvraagvereiste participatie

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven of de aanvrager aan participatie heeft gedaan en zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Deze aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Participatie door de initiatiefnemer bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning is in de meeste gevallen vrijwillig. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. Het bevoegd gezag mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen (buiten behandeling laten) of weigeren de vergunning te verlenen, omdat er geen participatie heeft plaatsgevonden. De bedoeling van artikel 7.4 is wel om de initiatiefnemer te stimuleren om participatie toe te passen. Als hij aan participatie doet, moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn. Meer dan dat houdt het vereiste niet in.

Aanvraagvereiste bij verplichte participatie

Wel is er één uitzondering: de gemeenteraad heeft een lijst met gevallen vastgesteld waarin participatie een verplichte aanvraagvereiste is. Dit betreft een lijst waarin sprake is van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is (artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet). Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Er is dan niet voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 4:5, lid 1, onder a, Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Wel moet het college de aanvrager eerst de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5, lid 1, van de Awb).

Participatie is een aanvraagvereiste. Dat betekent dat de participatie moet hebben plaatsgevonden voordat de aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend. Het is geen onderdeel van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit in paragraaf 8.1.1. van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Onvoldoende participatie is dus geen grond om de vergunning te weigeren.

Beoordelingscriteria participatie bij ingediende omgevingsaanvraag

De manier waarop participatie plaatsvindt is door de wetgever vormvrij gelaten. Dit houdt in dat het de initiatiefnemer vrij staat om zelf een vorm van participatie te kiezen wanneer de voorbereiding tot de aanvraag voor een omgevingsvergunning plaatsvindt. De initiatiefnemer is ervoor verantwoordelijk dat dit op een adequate wijze gebeurt.

Voor de gemeente is van belang dat zij aan de hand van de ingediende participatiegegevens kan beoordelen of de betreffende gegevens voldoende inzicht bieden in de mening(en) en houding van de omgeving ten aanzien van het initiatief, zodat deze kunnen worden meegewogen in de besluitvorming. Ook is het voor de gemeente belangrijk te zien of de inbreng van de omgeving tot aanpassingen in het initiatief heeft geleid.

Zowel in het geval van de initiatiefnemer voor wat betreft het gekozen participatietraject, als voor de beoordeling van de participatiegegevens door gemeente is sprake van maatwerk. De aard van het project, de locatie en omgeving zijn immers telkens weer anders. Een initiatiefnemer kan zelf bepalen welke vorm van participatie het meest passend is.

Beoordelingscriteria voor de gemeente Voorne aan Zee

De gemeente Voorne aan Zee hanteert de volgende beoordelingscriteria om te beoordelen of 1) de bij de aanvraag om een omgevingsvergunning overlegde gegevens voldoende zijn, en 2) of de initiatiefnemer hiermee aan zijn verplichting tot het overleggen van participatiegegevens heeft voldaan.

Bij de beoordelingen wordt gebruik gemaakt van een stoplichtmodel. Als alle criteria de score 'groen' krijgen, is sprake van voldoende informatie uit het participatietraject voor het nemen van een goed besluit. Zijn er 'oranje' vlakken, dan is aan het criterium gedeeltelijk voldaan en vraagt de gemeente de initiatiefnemer om ontbrekende gegevens aan te vullen. Zijn er 'rode' vlakken, dan is aan een criterium niet voldaan en vraagt de gemeente de initiatiefnemer om dit alsnog te verzorgen.

Er is een volledig uitgewerkt participatieverslag opgesteld van het participatietraject			
<i>Dit participatieverslag bevat in ieder geval:</i>			
a. Welk niveau van participatie is gekozen en waarom (participatietrap)			
b. Welke vorm(en) van participatie is/zijn gekozen en waarom;			
c. Waar en wanneer heeft deze participatie plaatsgevonden;			
d. Welke (groepen) belanghebbenden zijn door de initiatiefnemer uitgenodigd en/of anderszins in de gelegenheid gesteld inbreng te geven;			
e. Hoeveel/welke belanghebbenden hebben gebruik gemaakt van de uitnodiging en/of waren aanwezig;			
f. Hoeveel/welke belanghebbenden hebben zich afgemeld;			
g. Een samenvatting van wat de initiatiefnemer heeft ingebracht aan informatie en wat er door de genodigden is ingebracht;			
h. Onderbouwing van wat wel en niet met de inbreng is gedaan.			
Alle relevante belanghebbenden waren in beeld en geïnformeerd			
<i>Welke en hoeveel betrokkenen zijn meegenomen in het participatietraject? Dit criterium geeft de gemeente inzicht of er voldoende, en of de juiste betrokkenen in de gelegenheid gesteld zijn om hun mening over een initiatief kenbaar te maken. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om bewoners van een bepaald gebied, nabijgelegen instellingen, verenigingen of bedrijven etc. Van cruciaal belang is dat een initiatiefnemer zich voldoende inspant om betrokkenen die mogelijk hun ideeën over het initiatief hebben, hierbij te betrekken.</i>			
Alle relevante belanghebbenden hadden voldoende gelegenheid om deel te nemen			
<i>Welke participatiemiddelen en -momenten zijn ingezet om betrokkenen in de gelegenheid te stellen hun mening en inbreng te geven? Was er sprake van verschillende momenten en vormen, passend bij de verschillende soorten doelgroepen/belanghebbenden?</i>			
Alle relevante belanghebbenden hadden kennis van het (besluitvormings)proces en toegang tot de benodigde informatie			
<i>Welke communicatiemiddelen en -momenten zijn ingezet om betrokkenen te informeren over en tussentijds op de hoogte te houden van het proces, en de besluitvorming over het proces?</i>			
De belangen/perspectieven zijn gehoord en waar mogelijk verwerkt in het eindresultaat			
<i>Wat heeft de initiatiefnemer gedaan om ervoor te zorgen dat alle belangen gehoord zijn? Zijn deze overzichtelijk weergegeven en is aangegeven wat met de inbreng gedaan is? Als inbreng niet is verwerkt, wordt dat dan onderbouwd?</i>			
De belangenafweging is voor alle relevante belanghebbenden zichtbaar gemaakt			
<i>Op welke wijze heeft de initiatiefnemer aan de belanghebbenden teruggekoppeld welke afwegingen zijn gemaakt over de inbreng die gegeven is en over de aanpassingen die gedaan zijn in het plan?</i>			

Mogelijkheden gemeente bij onvoldoende informatie uit participatie

Voor de gemeente is het van belang om een goed beeld te hebben van de inbreng en mening van belanghebbenden, om een goed afgewogen besluit te kunnen nemen over het initiatief. Wanneer onvoldoende participatiegegevens zijn aangeleverd, wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld binnen een door de gemeente gestelde termijn de aanvraag aan te vullen en (alsnog) uitgebreider te participeren (op grond van artikel 4:5 van de Awb).

Immers de gemeente kan de informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van het besluit. Zoals reeds beschreven kan de gemeente een initiatiefnemer niet tot participatie dwingen, behalve bij daarvoor door de gemeenteraad aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Wel kan de gemeente richting de initiatiefnemer in het vooroverleg benadrukken dat participatie wenselijk is en in zijn voordeel is en dat participatie helpt bij de besluitvorming over het initiatief.

Wanneer de participatie onvoldoende is, neemt de gemeente deze in beginsel niet over van de initiatiefnemer. Uitgangspunt blijft immers dat de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is voor het inrichten van een participatietraject. Wanneer een initiatiefnemer dit ondanks verzoeken van de gemeente niet doet, kan de gemeente echter besluiten tot het zelf inwinnen van inbreng van belanghebbenden, als zij vindt dat dit noodzakelijk is voor het nemen van een besluit over het initiatief.

Of de gemeente dat doet, is afhankelijk van de impact van een initiatief op de omgeving. Om deze in te schatten, gebruikt de gemeente een impactscan. Bij een initiatief met veel impact kiest de gemeente altijd voor participatie. Bij een initiatief met minder grote impact, maakt de gemeente eerst een belangnafweging. Bij een initiatief met weinig tot geen impact neemt de gemeente de participatie niet over.

De inschatting van de impact wordt al bij de intake van een initiatief gemaakt en gedeeld met de initiatiefnemer. (De verwachte impact betreft altijd een inschatting en kan tussentijds bijgesteld worden). Op basis van die verwachte impact adviseert de gemeente de initiatiefnemer over de intensiteit van de participatie.

Als de initiatiefnemer naar het oordeel van de gemeente niet of onvoldoende aan participatie gedaan heeft en dit niet zelf herstelt, hanteert de gemeente diezelfde impactscan om te bepalen in hoeverre de gemeente alsnog zelf een vorm van participatie organiseert over het initiatief.

Op grond van artikel 3.2 Algemene wet bestuursrecht en artikel 4.8 Algemene wet bestuursrecht heeft de gemeente de volgende mogelijkheden:

- De gemeente kan aan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. De gemeente kan deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient.
- De gemeente kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen.
- De gemeente kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden.
- De gemeente is op grond van artikel 4:8 van de Awb verplicht om belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben, de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen. Deze verplichting geldt alleen als de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbende betreffen en die de belanghebbende niet zelf heeft verstrekt.
- De gemeente kan iedere aan de vorm van participatie inzetten die zij wenselijk en passend acht (hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het uitzetten van enquêtes of het organiseren van een informatieavond waarop meningen en/of bedenkingen kunnen worden ingewonnen)

Soms kost het inwinnen van extra informatie zoveel tijd dat er gevaar is voor overschrijding van de maximumtermijn van de reguliere procedure. In dat geval kan de gemeente de beslistermijn verlengen van 8 naar 14 weken. Deze verlenging is mogelijk op basis van artikel 16.64 van de Omgevingswet.