

Beleidsnotitie Participatie Omgevingswet 2024

Inhoud

1.	Waarom participatiebeleid?	3
1.1	Inwerkingtreding Omgevingswet	3
1.2	De opgaven van de gemeente Losser	3
1.3	Rolverdeling bij ontwikkelingen voor de fysieke omgeving	3
1.4	Evaluatie	4
2.	Het belang van participatie	5
2.1	We stimuleren vroegtijdige participatie	5
2.2	Elk traject is maatwerk maar de aanpak is methodisch	5
2.3	Duidelijkheid over de ruimte in het participatietraject	5
2.4	Is participatie verplicht?	6
3.	Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet	7
3.1	Instrumenten van de Omgevingswet en hun werking	7
3.2	Participatie bij de Omgevingsvisie	8
3.3	Participatie bij omgevingsprogramma's	9
3.4	Participatie bij het omgevingsplan	9
3.5	Participatie bij de omgevingsvergunning	9
4.	Bevorderen van participatie	11
4.1	Quickscan participatie	11
4.2	Participatieniveau's	11
4.3	Handreiking participatie	12
4.4	Uitkomsten participatietraject niet doorslaggevend	12
4.5	Toetsing participatie	12
4.6	Wat als de participatie ondermaats was?	12
4.7	De gemeente als aanvrager van een Omgevingsvergunning	13
4.8	Omgevingsvergunning in combinatie met een omgevingsplanwijziging	13

1. Waarom participatiebeleid?

1.1 Inwerkingtreding Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie bij de totstandkoming van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving als een vanzelfsprekende werkwijze, met als doel belangen, meningen en ideeën op tijd op tafel te krijgen. De Omgevingswet verplicht de gemeente ertoe om participatiebeleid vast te stellen dat specifiek gericht is op de kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, de omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Deze beleidsnota geeft hier invulling aan.

De gemeente is verantwoordelijk voor de meeste instrumenten van de Omgevingswet en daarmee is het participatiebeleid in eerste instantie bedoeld voor onszelf. Daarnaast bieden we dit beleid nadrukkelijk aan als richtsnoer voor initiatiefnemers. Naast dit beleidskader komt er een quick scan en een handleiding beschikbaar voor initiatiefnemers met daarin uitleg en tips over het organiseren van een helder participatieproces.

1.2 De opgaven van de gemeente Losser

De gemeente Losser staat voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie, de klimaatopgave en de woningbouwopgave. Deze uitdagingen zijn onderdelen van de brede opgaven die de gemeente ziet voor een goed, leefbaar en mooi Losser van de toekomst. Deze opgaven vormen de stip op de horizon waar we naar toe werken. De invulling van de opgaven leidt tot een vraag naar ruimte voor wonen, werken, mobiliteit, landschap, natuur en voorzieningen. Hierbij worden veel verschillende belangen geraakt en we zien dan ook steeds vaker spanningen rond de uitwerking en realisatie van al deze opgaven.

De Omgevingswet beoogt vanuit een integrale benadering bij te dragen aan de realisatie van de opgaven van de gemeente.. De realisatie kunnen we als gemeente niet alleen, samenwerking met de omgeving is hierbij onmisbaar. We zullen moeten optrekken met onze samenwerkingspartners, onze inwoners en andere belanghebbenden om te komen tot goede integrale afwegingen en projecten. Dit vraagt ook om andere manieren van samenwerken en participatie.

De gemeentelijke belangen om de opgaven in de fysieke leefomgeving te realiseren, de belangen van initiatiefnemers, de wensen van toekomstige gebruikers en de gevolgen voor de omgeving komen samen in het participatietraject. Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan de legitimiteit van de besluitvorming, de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen en de uitvoering daarvan. De gemeente heeft uiteindelijk de verantwoordelijkheid om alle belangen op transparante wijze te wegen om tot een besluit te komen dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een leefbare gemeente waarin het goed is om te wonen, te werken en te recreëren.

1.3 Rolverdeling bij ontwikkelingen voor de fysieke omgeving

Het aanpakken van opgaven lukt beter als inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen, college, gemeenteraad en ambtenaren er samen voor gaan. Er wordt duidelijk en transparant gecommuniceerd over de rollen die er zijn, zodat kennis en ervaring slim benut worden bij het oppakken van opgaven.

We onderscheiden de navolgende rollen:

Initiatiefnemer: een initiatiefnemer is degene die initiatief neemt in een plan of idee, in kleine en grote (bouw)plannen. Dit kan dus iedereen zijn in de gemeente, ook organisaties en ondernemers die een plan willen uitvoeren. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om belanghebbenden tijdig te betrekken bij het initiatief.

Belanghebbende: de belanghebbende is iemand die bij een plan betrokken is of wie een plan rechtstreeks aangaat en/of er de gevolgen van ondervindt.

Gemeente: binnen de gemeente zijn er verschillende rollen.

Een *raadslid* brengt bij de raad thema's onder de aandacht.

De *raad* stelt inhoudelijke kaders op. De raad hakt knopen door over belangen en controleert of het college zijn rol goed vervult.

Het *college van burgemeester en wethouders* brengt plannen verder die met, door en voor de gemeenschap worden gemaakt. Dit doet ze als partner én als bevoegd gezag. Het college geeft concrete invulling aan de vastgestelde kaders.

Ambtenaren hebben verschillende rollen: verbinder van bewoners, bestuur en organisatie(s), adviseur in het opzetten van processen en/of als toetser van initiatieven aan beleid.

1.4 Evaluatie

Dit participatiebeleid treedt samen met de Omgevingswet in werking op 1 januari 2024. De Omgevingswet is nieuw, ingrijpend, veelomvattend en brengt een nieuwe manier van werken met zich mee. Alleen door daadwerkelijk met het participatiebeleid te werken zullen we ontdekken wat goed werkt en wat misschien minder goed werkt. Nieuwe inzichten en ervaringen kunnen ertoe leiden dat aanpassing van het participatiebeleid wenselijk is. Daarom gaan we begin 2025 evalueren en passen we het beleid zo nodig aan.

2. Het belang van participatie

2.1 We stimuleren vroegtijdige participatie

De Omgevingswet zet in op het zo vroeg mogelijk starten met het ophalen van ideeën, meningen en belangen, waardoor een initiatief of het op te stellen beleid kwalitatief beter kan worden en er meer kans is op draagvlak. Daarmee neemt ook de kans toe dat er minder bezwaren en zienswijzen worden ingediend in het procedurele deel van het proces. Als gemeente richten we de processen zo in dat gewaarborgd is dat belanghebbenden tijdig worden betrokken.

We stimuleren externe initiatiefnemers om belanghebbenden goed te informeren, met hen af te stemmen en samen te werken zodat alle belangen, meningen, kennis en ideeën op tafel komen. Doel is om betere plannen te maken, met meer kans op draagvlak, snellere besluitvorming en mogelijk minder bezwaren later in het traject.

2.2 Elk traject is maatwerk maar de aanpak is methodisch

Ieder participatietraject is maatwerk, er is geen kant-en-klaar recept. De participatieaanpak is afhankelijk van de aard en omvang van het initiatief of de beleidsopgave, welke kaders er vooraf zijn, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft en wat de impact op de omgeving kan zijn. Ook kan de aanpak per fase van een proces verschillen. Dit kan leiden tot heroverweging en zo nodig tot tussentijdse aanpassing van een initiatief.

- Initiatieven van derden

Initiatiefnemers en belanghebbenden weten wat ze van de gemeente maar ook van elkaar kunnen verwachten en wat er met hun inbreng wordt gedaan. Dat wordt onze inzet. We stimuleren externe initiatiefnemers om vooraf een plan van aanpak voor participatie op te stellen. Voor de manier waarop participatie wordt uitgevoerd geldt vormvrijheid. De initiatiefnemer mag zelf bepalen hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Dat is wettelijk zo bepaald. Voor hen stelt de gemeente een handreiking en andere hulpmiddelen beschikbaar om te bevorderen dat er een bij het initiatief passende participatieaanpak komt.

- Rollen gemeente: van regisseur tot initiatiefnemer

Als gemeente hebben we diverse rollen in relatie tot de fysieke leefomgeving. We zijn regisseur en we zijn eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers met plannen. We zijn ook regelmatig zelf initiatiefnemer voor plannen en beleid. Ongeacht de rol van de gemeente, het uitgangspunt is steeds dat aan participatie goede en serieuze invulling wordt gegeven. Dit beleid is daarvoor bepalend.

2.3 Duidelijkheid over de ruimte in het participatietraject

Voor plannen, projecten, gebiedsontwikkelingen en beleidsvoornemens geldt vaak dat er vooraf op onderdelen al inhoudelijke kaders zijn bepaald en er dus op deze punten geen ruimte meer is voor inbreng door inwoners of andere belanghebbenden. Denk hierbij aan wet- en regelgeving van hogere overheden, financiële beperkingen, technisch onhaalbare oplossingen of al eerder vastgesteld beleid waar de gemeente aan vast wil houden. Er moet dus vooraf duidelijkheid worden gegeven aan belanghebbenden waarover zij inhoudelijk kunnen meepraten. Verwachtingenmanagement is hierbij belangrijk. Dat geldt niet alleen voor de gemeente maar ook voor externe initiatiefnemers. Zij kunnen door vooraf overleg met de gemeente te voeren duidelijkheid krijgen over de kaders en randvoorwaarden die de gemeente en andere overheden stellen.

2.4 Is participatie verplicht?

De gemeente moet bij het omgevingsplan, de omgevingsvisie en de omgevingsprogramma's aangeven wie zij hierbij heeft betrokken, wat de uitkomsten daarvan zijn, hoe deze zijn verwerkt in het plan en hoe ze invulling heeft gegeven aan haar eigen participatiebeleid. Dat is een wettelijke verplichting.

Voor initiatiefnemers is participatie in beginsel geen inspanningsverplichting. Participatie is een aanvraagvereiste. De initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja, wat hij aan participatie heeft gedaan. Maar op welke manier hij daar invulling aan geeft, is een eigen keuze. Hij kan ook aangeven waarom er juist geen participatie is uitgevoerd. Bij een vergunningplichtige interne verbouwing zou het bijvoorbeeld niet erg zijn dat er geen participatie plaats heeft gevonden.

Er is één uitzondering: de gemeenteraad heeft gevallen aangewezen waar participatie verplicht is. Het gaat hier om alle aanvragen om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor deze aanvragen moet de initiatiefnemer aantonen dat participatie heeft plaatsgevonden en hij moet hierover verslag doen. Het college van burgemeester en wethouders kan zo'n aanvraag buiten behandeling laten als er geen participatie is georganiseerd met de omgeving.

3. Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

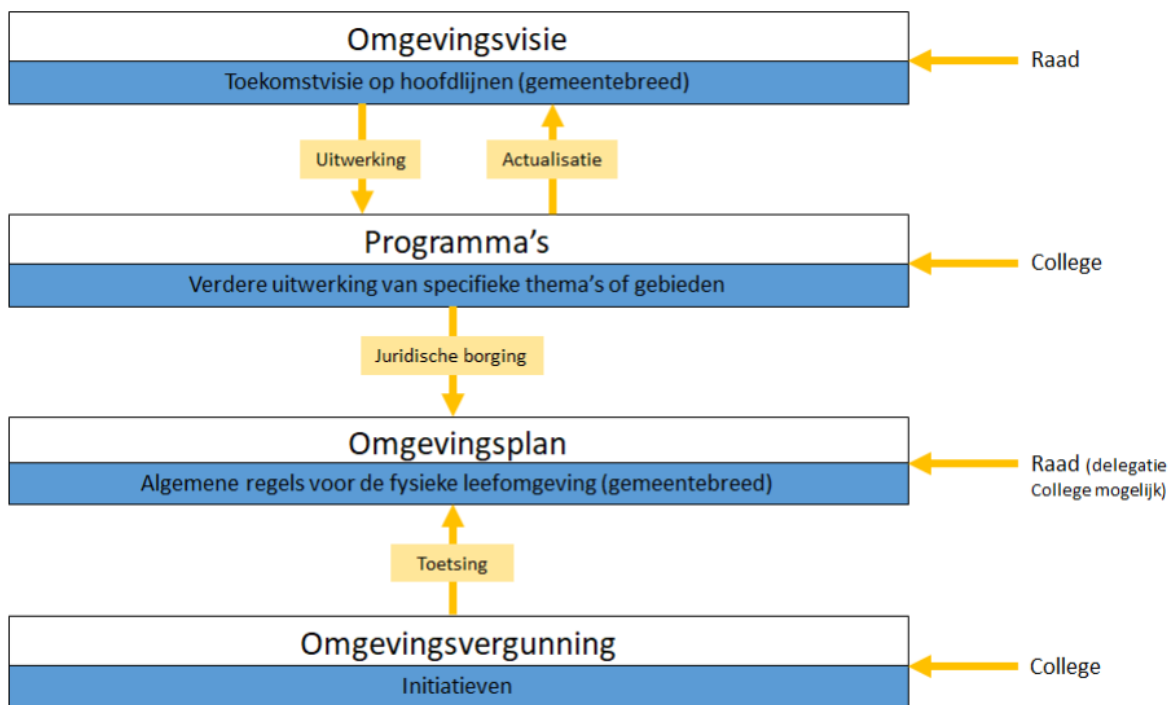
3.1 Instrumenten van de Omgevingswet en hun werking

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren heeft de gemeente vier kerninstrumenten tot haar beschikking: de omgevingsvisie, de programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze instrumenten kan de gemeente beleid maken en uitvoeren, regels stellen aan de uitvoering van activiteiten en projecten en vergunningen hiervoor verlenen. De instrumenten zijn aan elkaar gerelateerd. Het onderstaande schema verduidelijkt deze relatie.

Een voorbeeld om dit te verduidelijken is het thema wonen. In de omgevingsvisie staat de toekomstvisie op wonen op hoofdlijnen. In het programma wordt dit geconcretiseerd op specifieke thema's en naar een woningbouwprogramma vertaald voor de dorpen in de gemeente. In het omgevingsplan wordt bepaald waar wonen wel en niet mogelijk is. Dit heeft een hoog detailniveau. Het omgevingsplan is het toetsingskader als het gaat om de vraag waar nu concreet een woning mag worden gebouwd.

De omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een specifiek woningbouwplan op een specifieke locatie. Er wordt getoetst aan het omgevingsplan of het initiatief mogelijk is op die locatie. Zo niet, dan wordt er getoetst aan het beleid in de omgevingsvisie en de programma's of het initiatief hier aan bijdraagt en of het wenselijk is om het omgevingsplan aan te passen.

Figuur 1. Schema Instrumenten Omgevingswet



In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, de Omgevingsregeling en bijbehorende Nota's van Toelichting zijn regels over participatie opgenomen die van toepassing zijn op de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en omgevingsvergunningen voor projecten in de fysieke leefomgeving.

Overzicht van de instrumenten en regels over participatie onder de Omgevingswet.

Instrument	Regels	Waar staat het?	Wie is bevoegd?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art 10.7)	Raad
Programma	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.8)	College van B&W
Omgevingsplan	Kennisgeving + Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.2 1 ^e lid + 10.2 2 ^e lid)	Raad
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste (aangeven of en zo ja hoe participatie is uitgevoerd)	Omgevingswet (art. 16.55). Aanvraagvereiste is uitgewerkt in de Omgevingsregeling	College van B&W

Binnen dit wettelijk kader wordt lokale beleidsvrijheid op het gebied van participatie geboden. Deze vormvrijheid gebruiken we een jaar lang om in de praktijk te ervaren welke methoden en aanpakken goed werken. Het participatiebeleid zal op deze manier vanuit de praktijk in- en aangevuld worden, met inachtneming van de volgende wettelijke verplichtingen.

- Voor de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan geldt een *motiveringsplicht* (art. 10.7 Omgevingsbesluit). Hiermee wordt bedoeld dat de raad bij de besluitvorming aangeeft:
 1. hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, andere overheden / bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van de visie, het programma of het plan.
 2. wat de resultaten daarvan zijn.
 3. wat is gedaan met de opgehaalde informatie.
- Bij het omgevingsplan geldt tevens de plicht tot *kennisgeving* (art. 10.2 Omgevingsbesluit): de gemeente maakt bekend dat ze van plan is om een Omgevingsplan op te stellen en hoe ze de participatie vormgeeft.
- Bij de omgevingsvergunning is participatie een *aanvraagvereiste* (art. 16.55 Omgevingswet): de initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het participatieproces en moet aangeven of, en zo ja hoe, participatie is vormgegeven en wat er met het resultaat is gedaan.

3.2 Participatie bij de Omgevingsvisie

De omgevingsvisie bevat op strategisch niveau een integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving en gaat in op de samenhang tussen o.a. ruimte, water, milieu, natuur, landschap, gezondheid, mobiliteit en cultureel erfgoed. Elke gemeente is verplicht om een omgevingsvisie op te stellen onder de Omgevingswet. De raad heeft de omgevingsvisie voor Losser vastgesteld, maar bij een wijziging is participatie opnieuw onverkort aan de orde.

Bij de wijziging van de omgevingsvisie hoort een passend participatietraject. Vooraf wordt hiervoor een participatieplan opgesteld. Dit zal zich richten op zowel interne participatie als externe participatie voor onder meer inwoners en samenwerkingspartijen. Het traject moet zich richten op een zo breed mogelijke groep van belanghebbenden. Het in te zetten participatieniveau is afhankelijk van de vraag in hoeverre er nieuwe keuzes worden gemaakt in de visie. Bij nieuwe keuzes die afwijken van bestaand beleid gebruiken we minimaal participatieniveau 2: *adviseren en meedenken* of participatieniveau 3: *meewerken en coproduceren*. Een passende balans hiertussen kan worden gevonden door diverse manieren

van participatie in te zetten. We toetsen in het participatietraject of eerder geformuleerde ambities en opgaven in de geldende omgevingsvisie nog steeds actueel zijn of dat ze aanpassing of aanvulling behoeven. Dat weten we niet altijd van tevoren en dat kan dus betekenen dat we gedurende het totstandkomingsproces moeten opschalen met participatie. Het is ook mogelijk dat er nieuwe ambities of opgaven uit participatietrajecten naar voren komen die onderdeel van de omgevingsvisie moeten worden. Voorafgaand aan het participatietraject moeten heldere keuzes zijn gemaakt over vaststaande kaders. Dit bepaalt de mate van invloed en speelruimte die er is voor de belanghebbenden in het participatietraject en dit moet vooraf duidelijk worden gecommuniceerd.

3.3 Participatie bij omgevingsprogramma's

In een programma werkt de gemeente het beleid voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving uit. Het college formuleert in programma's hoe zij de in de omgevingsvisie opgenomen strategische ambities en opgaven wil gaan realiseren en welke nadere uitwerking in maatregelen hier dan voor nodig is. Een programma kan bijvoorbeeld gericht zijn op een beleidsthema (zoals wonen), een gebied (bijvoorbeeld het Lutterzand) of een milieuwaarde (bijvoorbeeld lawaai).

Wanneer we programma's opstellen of wijzigen conform de eisen van de Omgevingswet is participatie verplicht (motiveringsplicht). Het college is het bevoegd gezag voor de besluitvorming over programma's. Vooraf wordt voor het opstellen of wijzigen van een programma een participatieplan opgesteld. We bepalen op basis van het thema of het gebied van een programma wie we actief benaderen voor participatie en hoe we participatie passend vormgeven. Het participatieniveau hangt af van het thema en de mate waarin er nieuwe beleidskeuzes en ambities worden gevormd. Bij nieuwe thema's of veranderingen binnen programma's is participatieniveau 2 (*adviseren en meedenken*) of 3 (*meewerken en coproduceren*) passend, afhankelijk van de impact van het nieuwe programma of de wijzigingen.

3.4 Participatie bij het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied.

Voor het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan is participatie verplicht. De aanleiding voor een wijziging van het omgevingsplan is vrijwel altijd nieuw beleid, nieuwe gebiedsontwikkelingen of plannen van (externe) initiatiefnemers. Hiervoor moeten passende participatietrajecten worden doorlopen. Vooraf wordt een participatieplan opgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt hoe participatie wordt vormgegeven. Voorwaarde is dat de door de Omgevingswet verplichte kennisgeving en motivatieplicht meegenomen wordt in de participatie-aanpak. Bij het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan vormen de vereisten van de Omgevingswet de basis van ons handelen als gemeente en voor externe initiatiefnemers.

Externe initiatiefnemers moeten vooraf een participatieplan opstellen dat meegestuurd moet worden aan de gemeente op het moment dat de initiatiefnemer zijn initiatief inbrengt voor beoordeling en toetsing op kansrijkheid bij de gemeente. Het participatieniveau wordt bepaald door de impact van de betreffende wijziging. Hiervoor kan de quickscan participatie worden gebruikt om een passend participatielevel te bepalen. In paragraaf 3.5 van deze notitie wordt de quickscan toegelicht.

3.5 Participatie bij de omgevingsvergunning

Voor het instrument omgevingsvergunning is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen, moeten bij het indienen van de vergunning aanvraag aangeven of, en zo ja, hoe zij hun omgeving hebben betrokken bij de plannen en wat er met de resultaten is gedaan. We mogen als gemeente geen

aanvullende (vorm-)eisen stellen aan hoe initiatiefnemers de participatie moeten organiseren. De initiatiefnemer kan het doel en het proces van participatie zelf bepalen. We stimuleren de initiatiefnemers wel om ons participatiebeleid te gebruiken. Hiermee wordt het voor de initiatiefnemer zelf makkelijker om de kwaliteit van het traject te waarborgen en voor ons als gemeente om het participatietraject af te wegen als deel van de aanvraag. Hiervoor bieden wij instrumenten zoals een handreiking participatie en de quickscan participatie.

4. Bevorderen van participatie

4.1 Quickscan participatie

De gemeente Losser stelt de quickscan participatie beschikbaar om te bepalen wat de impact van een initiatief op de omgeving is, welk participatieniveau er wordt verwacht en op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. De impact van een initiatief wordt bepaald aan de hand van een score op een aantal aspecten. De aspecten zijn de volgende.

- In welke omgeving vindt het initiatief plaats?
Er zijn ruimtelijk kwetsbare en minder kwetsbare gebieden. Zo hebben het buitengebied en dorpscentra een hoge ruimtelijke kwetsbaarheid en bedrijventerreinen een lage kwetsbaarheid.
- Wat is de omvang van het initiatief?
Initiatieven voor uitbreiding van een woning of de bouw van een bijgebouw hebben een beperkte omvang. Initiatieven voor grootschalige woningbouw of bedrijfsuitbreiding hebben een grote omvang. Ook windparken of zonneparken hebben een grote tot zeer grote omvang.
- Veroorzaakt het initiatief hinder?
Hierbij gaat het om de mate waarin er negatieve gevolgen zijn. Dit kan geluidhinder of geurhinder zijn maar ook om visuele hinder. Het gaat hierbij alleen om de hinder die aanwezig is als het initiatief is gerealiseerd. De bouw- of aanlegfase telt niet mee want die is tijdelijk.
- Hoe groot is de groep voor wie het initiatief gevolgen heeft?
Een initiatief kan gevolgen hebben voor alleen directe burens, of de straat, de buurt, de wijk of zelfs nog breder. Aanpassingen aan eigen woning of erf hebben vaak betrekking op directe burens of op de straat, maar de komst van een distributiecentrum of een windpark heeft vaak betrekking op inwoners uit een ruimere omtrek.
- Hoeveel weerstand wordt er verwacht?
Afhankelijk van het initiatief kan de initiatiefnemer vaak op voorhand een inschatting maken van de weerstand die wordt verwacht. Bij veel weerstand kan een uitgebreider participatieproces mogelijk leiden tot meer draagvlak.

De quickscan geeft op basis van het antwoord op de bovenstaande vragen een advies over het passende participatieniveau. Op basis van dit advies kan de initiatiefnemer een participatieplan opstellen.

4.2 Participatieniveau's

Uit de quickscan rolt een advies voor een participatietraject van een bepaald niveau. Er worden drie niveaus onderscheiden.

- Participatieniveau 1.
Hierbij is beperkte participatie passend want het initiatief heeft weinig impact. De initiatiefnemer geeft informatie of voorlichting. Soms kan de initiatiefnemer ook belanghebbenden raadplegen door te vragen of ze mee denken. De belanghebbende krijgt geen of beperkte ruimte voor een eigen visie en heeft beperkte invloed.
- Participatieniveau 2.
Gemiddeld participatie is passend bij het initiatief want het initiatief heeft een matige impact. Belanghebbenden worden gevraagd te reageren op of te adviseren over het initiatief. De initiatiefnemer kijkt uitsluitend gemotiveerd af van reacties en adviezen.

- Participatieniveau 3

Hier is uitgebreid participatie nodig want het initiatief heeft veel impact. Belanghebbenden krijgen ruimte voor inbreng in de totstandkoming van het uiteindelijk plan. De inbreng wordt meegenomen. Er is sprake van meedenken en coproduceren. Dit is aan de orde bij ingrijpende ontwikkelingen van grote omvang.

4.3 Handreiking participatie

Er komt een handreiking voor initiatiefnemers beschikbaar op de gemeentelijke website om initiatiefnemers te stimuleren en te adviseren over het organiseren van een passend participatie traject.

4.4 Uitkomsten participatietraject niet doorslaggevend

De uitkomsten van een participatietraject kunnen zowel positief (de belanghebbenden omarmen het initiatief of hebben geen bezwaar) of negatief (de belanghebbenden hebben bezwaar tegen het initiatief) zijn. Bezwaren van belanghebbenden kunnen mogelijk deels worden weggenomen in het participatietraject door het initiatief aan te passen. Maar dit lukt niet altijd. Daarom zijn de uitkomsten van een participatietraject niet doorslaggevend in het wel of niet verkrijgen van een vergunning.

4.5 Toetsing participatie

De gemeente weegt bij het toetsen van de vergunningaanvraag de wijze waarop de participatie is uitgevoerd mee. In de kern gaat het om de afweging of belanghebbenden nadelige gevolgen ondervinden die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de aanvraag. De uitkomsten van participatie zijn niet doorslaggevend voor het wel of niet verlenen van de vergunning. De totale afweging voor een vergunningverlening bevat immers meerdere aspecten.

Het participatieverslag en de uitslag van de quickscan zijn een indieningsvereiste. Het participatieverslag wordt getoetst. Er wordt dus getoetst of, en zo ja op welke wijze, invulling is gegeven aan participatie zoals in dit participatiebeleid wordt gevraagd. Door middel van het beoordelen van het participatieverslag wordt gekeken of er is voldaan aan participatie. Het verslag wordt positief beoordeeld als:

- er een lijst van belanghebbenden is opgenomen die past bij de omvang en de impact van het initiatief.
- er een omschrijving is opgenomen van het participatieproces.
- er een toelichting is op de uitkomsten van dit proces. Als het een initiatief is waarbij participatie verplicht is kan de initiatiefnemer alleen gemotiveerd afwijken van de reacties van belanghebbenden. Deze motivatie moet in het verslag worden opgenomen.

De initiatiefnemer is altijd vrij in hoe hij of zij het participatietraject vormgeeft. Dat is nu eenmaal zo in de wet bepaald.

4.6 Wat als de participatie ondermaats was?

Er zijn mogelijkheden voor gemeenten om in te grijpen als blijkt dat participatie niet of onvoldoende heeft plaatsgevonden. De gemeente kan contact opnemen met de initiatiefnemer om het belang te benadrukken en te wijzen op de hulpmiddelen die beschikbaar zijn.

Indien niets is aangegeven bij participatie is een vergunningaanvraag niet compleet. De initiatiefnemer kan dan door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om dit te herstellen. Indien hier geen gevolg aan wordt gegeven, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Als een initiatiefnemer aangeeft dat er geen participatie is toegepast, wordt formeel voldaan aan het aanvraagvereiste. De gemeente kan dan vaak geen zorgvuldige belangenafweging afmaken door

gebrekkige informatie. Hiervoor geldt als oplossing voor vergunningen met een uitgebreide procedure dat de gemeente kan besluiten om de openbare voorbereidingsprocedure te starten, waarin een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen brengen.

Besluiten over reguliere vergunningaanvragen worden altijd bekend gemaakt. Belanghebbenden kunnen bezwaar maken indien zij vinden dat hun belangen onvoldoende zijn meegenomen en meegewogen.

Als er twijfel bestaat of voldoende participatie heeft plaatsgevonden kan de gemeente ook zelf onderzoek doen naar de belangen van belanghebbenden door rechtstreeks contact op te nemen.

4.7 De gemeente als aanvrager van een Omgevingsvergunning

Wanneer de gemeente een omgevingsvergunning aanvraagt voor eigen gemeentelijke projecten organiseren we altijd participatie. Uitzondering hierop kan een calamiteit zijn waarvoor er met spoed bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen. De gemeente hanteert voor de aanvragen een passend participatielevel dat aansluit op de impact van het initiatief. Hierbij sluiten we aan bij de participatieadviezen die voortkomen uit de Quicksan.

4.8 Omgevingsvergunning in combinatie met een omgevingsplanwijziging

Als voor een initiatief het omgevingsplan moet worden gewijzigd dan is participatie verplicht. Als de omgevingsplanwijziging is afgerond wordt voor hetzelfde initiatief vaak een omgevingsvergunning aangevraagd, bijvoorbeeld voor de bouw. Omdat er al participatie heeft plaatsgevonden voor het wijzigen van het omgevingsplan is het niet nodig om bij de omgevingsvergunning opnieuw participatie in te zetten. Een verwijzing naar het participatietraject dat heeft plaatsgevonden voor het wijzigen van het omgevingsplan is dan voldoende.