



Heemstede

Collegebesluit

Collegevergadering: 12 maart 2024

Zaaknummer : 1239912
Team : Bouw- en Woningtoezicht Heemstede
Portefeuillehouder : A.M.C.E. Stam
Openbaarheid : Actief openbaar

Onderwerp

Beleid gelegenheid geven tot zienswijze bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Kernboodschap

Het college besluit bij aanvragen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als ongeschreven beleidslijn aan te nemen dat in beginsel geen gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van een zienswijze voordat het besluit wordt genomen. Ad hoc kan van deze lijn worden afgeweken. Dit is een wijziging van de tot dusver onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gehanteerde beleidslijn om standaard wel gelegenheid te geven tot het indienen van een zienswijze. De inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de aanleiding de beleidslijn te wijzigen.

Besluit B&W

1. Voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als ongeschreven beleidslijn aan te nemen dat in beginsel geen gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van een zienswijze voordat het besluit wordt genomen. Hiervan kan in individuele gevallen worden afgeweken.
2. Het besluit ter kennisname te brengen van de commissie Ruimte (C-stuk).

Wettelijke grondslag

Juridisch en beleidskader

Volgens de definitie van de omgevingsplanactiviteit in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is een omgevingsplan activiteit onder meer een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Het is daarom op grond van artikel 5.1, eerste lid onder a van de Omgevingswet een dergelijke activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. In artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving staan uitzonderingen op de vergunningplicht.

Op grond van artikel 8.0a, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Volgens artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt, als voorzienbaar is dat een ander dan de initiatiefnemer bedenkingen heeft bij een voorgenomen besluit, gelegenheid gegeven tot een zienswijze. Dit is vormvrij.

Bestuurlijke achtergrond

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden

Dit heeft onder meer geleid dat een wijziging in de systematiek bij omgevingsvergunningen voor afwijkingen van het bestemmingsplan.

Onder het oude recht was het ongeschreven beleid in Heemstede gelegenheid te geven tot zienswijzen, ook bij de reguliere procedure

In de oude situatie waren onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan 3 situaties mogelijk:

1. Binnenplanse afwijking. Het bestemmingsplan zelf geeft aan dat het college in bepaalde gevallen met een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan kan afwijken. De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing.
2. Het zogenoemde kruimelgeval. Het gaat hier om bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen waarvoor met een reguliere procedure een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan kan worden verleend.
3. Omgevingsvergunning waarbij een verklaring van geen bedenkingen van de raad vereist is. Het gaat om alle situaties die niet onder 1 en 2 vallen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

De uitgebreide procedure schrijft voor dat gedurende 6 weken een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en dat belanghebbenden de gelegenheid krijgen een zienswijze in te dienen. De reguliere procedure vereist niet dat gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van een zienswijze.

Wel geldt voor alle bestuursrechtelijke besluiten artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Hierin is bepaald dat als voorzienbaar is dat een ander dan de initiatiefnemer bedenkingen heeft bij een voorgenomen besluit, gelegenheid wordt gegeven tot een zienswijze. Dit is vormvrij.

In Heemstede is altijd het uitgangspunt geweest dat bij een voornemen tot het met een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan voorzienbaar is dat er bedenkingen zijn.

Aan het bestemmingsplan worden immers verwachtingen ontleend.

Bij het invoeren van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (1 oktober 2010) werd voor afwijken van het bestemmingsplan de scheiding tussen de reguliere en de uitgebreide procedure ingevoerd. In de aanloop naar de invoering van deze wet werd duidelijk dat de meeste gemeenten dit zodanig interpreteerden dat buiten de uitgebreide procedure geen gelegenheid meer werd gegeven tot het indienen van een zienswijze.

Dit is destijds voorgelegd aan het college. Hierbij is aan het college meegegeven dat (naar ambtelijk inzicht) een redelijke interpretatie van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht meebrengt dat bij afwijken van het bestemmingsplan gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van een zienswijze.

Het college vond het destijds belangrijk de bestaande praktijk voort te zetten, vooral omdat werd ingeschat dat men daar in Heemstede waarde aan hecht.

Onder het nieuwe recht, de Omgevingswet, is bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten altijd sprake van een reguliere procedure

Het omgevingsplan

Op 1 januari 2024 is met de Omgevingswet van rechtswege het omgevingsplan Heemstede in werking getreden. Hierin zijn naast gedecentraliseerde rijksregelgeving (de zogenoemde bruidsschat) alle Heemstedse bestemmingsplannen opgenomen.

De buitenplanse omgevingsplan activiteit, het bindend adviesrecht voor de raad en verplichte participatie

Een aanvraag omgevingsvergunning voor een activiteit die strijdig is met het omgevingsplan heet onder het nieuwe regime een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Hiervoor geldt altijd de reguliere procedure. De uitgebreide procedure bestaat nog wel, maar voor een aanvraag waar het alleen om afwijken van het omgevingsplan gaat is die nooit van toepassing. De wet kent ook geen gevallen meer voor afwijken van het omgevingsplan waarvoor een verklaring van geen bedenkingen van de raad vereist is.

Wel heeft de raad gevallen aangewezen waarvoor de raad een bindend advies moet geven aan het college. Ook in deze situatie geldt nog steeds de reguliere procedure met een afhandelingstermijn van 8 weken met een mogelijkheid tot verlenging met 6 weken (maximaal 14 weken dus).

Voor een meer uitgebreide bespreking verwijzen wij naar de als bijlage bijgevoegde toelichting beleid zienswijzen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Motivering

Samenvatting

De invoering van de omgevingswet geeft aanleiding de handelwijze wat betreft het van gelegenheid tot het indienen van een zienswijze te heroverwegen. Dit is juridisch niet vereist, maar mag wel. Vrijwel geen gemeente doet dit. De ervaring in de praktijk is dat dit zelden iets toevoegt. Bovendien is het geven van gelegenheid tot het indienen van een zienswijze in strijd met het beeld dat bestaat van de doelstelling van de omgevingswet.

1. Vrijwel geen gemeente geeft standaard gelegenheid tot het indienen van een zienswijze bij afwijken van het bestemmingsplan

In de aanloop naar de invoering van de Omgevingswet is ons duidelijk geworden dat (vrijwel) geen enkele gemeente onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gebruik maakte van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht op de wijze zoals de gemeente Heemstede dat deed. Het is dan ook duidelijk dat het enkele afwijken van het bestemmingsplan (nu omgevingsplan) niet maakt dat voorzienbaar is dat derden bedenkingen hebben, in de zin van genoemd artikel, bij een voorgenomen besluit tot verlening van een omgevingsvergunning. Hiervoor zijn meer concrete aanwijzingen nodig. Het gelegenheid geven tot het indienen is dus niet zonder meer verplicht, het mag wel.

2. Het standaard gelegenheid geven tot het indienen van een zienswijze past niet in het beeld van het doel van de Omgevingswet

Wij merken op dat de Omgevingswet in de publiciteit is verkocht als middel tegen bureaucratiesering en dat de indruk is gewekt dat procedures onder de omgevingswet sneller verlopen. Verder wordt met de invoering van de participatie de indruk gewekt dat men de inspraak van omwonenden naar voren, voor het indienen van de aanvraag, heeft willen verleggen. Als dan gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van een zienswijze zou dat mogelijk als tegenstrijdig met de doelstellingen van de wet kunnen worden ervaren.

3. Het standaard gelegenheid geven tot het indienen van een zienswijze heeft geen belangrijke functie

De zienswijzen leiden in de praktijk, zo is de ervaring, zeer zelden tot aanpassing van het voorgenomen besluit. Ook is het zo dat belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend vaak ook in bezwaar gaan. De 'filterfunctie' is in dat opzicht zeer beperkt. Ook dienen mensen vaak een zienswijze in die aspecten behandelt die (in juridische zin) los staan van het voorgenomen besluit. Dat leidt vaak tot inbegrip. Dit komt dan vaak alsnog aan de orde bij de hoorzitting voor de commissie voor bezwaarschriften. Dit forum is geschikt om dit soort zaken te bespreken.

4. Ad hoc wordt nog wel gelegenheid gegeven tot het indienen van een zienswijze

Het gaat met name om de volgende situaties:

- Aanvragen waarvan evident is dat ze controversieel zijn, zoals de opvang van vreemdelingen.
- Situaties waarin participatie verplicht is en waar de informatie die uit de participatie komt geen (goed) beeld geeft van de zienswijze van omwonenden, terwijl daar wel behoefte aan is. Het gaat dan vaak (niet altijd) om situaties waarin ook een bindend advies van de raad vereist is. De afhandelingstermijn laat overigens niet toe dat de raad de zienswijzen mee kan nemen bij het bindend advies. Het indienen van de zienswijzen moet gebeuren terwijl het bindende advies bij de raad is aangevraagd. Dit kan mogelijk wel leiden tot inspraakreacties bij de raad.

Het college stelt geen beleidstuk vast. Het college hanteert bovengenoemde beleidslijn in de praktijk.

Voor een meer uitgebreide bespreking verwijzen wij naar de als bijlage bijgevoegde toelichting beleid zienswijzen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Financiën

n.v.t.

Samenwerking en communicatie

n.v.t.

Planning/uitvoering

Het beleid wordt met onmiddellijke ingang uitgevoerd.

Bijlage(n)

Toelichting beleid zienswijzen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.