

Beleid voor het geven van gelegenheid tot het indienen van een zienswijze bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Dit geeft aanleiding tot heroverweging van de huidige praktijk voor het geven van gelegenheid tot het indienen van een zienswijze aan belanghebbenden bij een aanvraag omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan (nu buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

In de oude situatie werd in Heemstede bij de zogenaamde kruimelgevallen altijd gelegenheid gegeven tot het indienen van een zienswijze. Wij, de afdeling Bouw- en Woningtoezicht na overleg met de afdelingen Ruimtelijk Beleid en Juridische zaken, stellen voor dit niet meer structureel te doen. Wel zal, zo stellen wij voor, ad hoc in specifieke gevallen nog gelegenheid worden gegeven tot het indienen van een zienswijze. Hieronder lichten wij ons voorstel toe.

De oude situatie

Drie typen van omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan

Voor 1 januari 2024 was de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing. Onder deze wet waren 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 reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure en gelegenheid geven tot zienswijze

Uitgebreide procedure

Voor omgevingsvergunning type 3 gold de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Deze laatste term komt in de wet niet voor. De wet spreekt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin wordt voorgeschreven dat gedurende 6 weken een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en dat gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van zienswijzen. Hierover was dus geen discussie mogelijk.

Reguliere procedure en de praktijk in Heemstede onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Voor de omgevingsvergunning type 1 en 2 gold de reguliere procedure. Het geven van gelegenheid tot zienswijze maakt hiervan geen deel uit.

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.

Wel is besloten in de volgende gevallen af te zien van het geven van gelegenheid tot het indienen van een zienswijze:

- Binnenplanse afwijkingen. Hier liggen de situatie en het beoordelingskader al zozeer vast in het bestemmingsplan dat gesteld kan worden dat belanghebbenden bij het vaststellen van het bestemmingsplan al gelegenheid hebben gehad tot het indienen van een zienswijze (en beroep).
- Afwijkingen waarvoor het college beleid heeft vastgesteld. Ook hier liggen in het beleid de situatie en de te maken afwegingen al grotendeels vast. Omdat het beleid met toepassing van de inspraakverordening is vastgesteld is ook hier redelijkerwijs al gelegenheid geweest tot het indienen van een zienswijze.

De nieuwe situatie, de Omgevingswet

Het omgevingsplan

Op 1 januari 2024 is met de Omgevingswet van rechtswege het omgevingsplan Heemstede inwerking 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).

De raad heeft ook gevallen aangewezen waarin participatie verplicht is.

Bovenstaande is vastgelegd in het 'Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie Omgevingswet'.

De aangewezen gevallen sluiten grotendeels aan bij de gevallen waarvoor onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een verklaring van geen bedenkingen van de raad vereist was (omgevingsvergunning type 3).

De participatieplicht is een indieningsvereiste. In de gevallen die de raad heeft aangewezen moet het college bij de aanvraag omgevingsvergunning om participatie vragen. De raad heeft niet vastgesteld hoe die participatie eruit moet zien omdat het wettelijk systeem dit niet toestaat. Als uiteindelijk wordt verzuimd de participatie (in welke vorm dan ook) te overleggen dan moet de aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Het ontbreken van participatie is geen weigeringsgrond. Hoewel de achterliggende gedachte bij participatie onder meer (het verhogen van de kans op) het creëren van

draagvlak is, is ook het ontbreken van draagvlak geen weigeringsgrond. Wel is het mogelijk dat de informatie die het college uit de participatie ontvangt leidt tot de conclusie dat hier geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en dat daarom de omgevingsvergunning geweigerd wordt. Die laatste term vervangt in de Omgevingswet, vanwege de integrale benadering, de oude term 'goede ruimtelijke ordening'. Het gaat nu immers (op zijn minst in theorie) om meer dan alleen ruimtelijke ordening.

Kortom, de informatie uit participatie kan een rol spelen bij de belangenafweging. Draagvlak is geen toetsingsgrond en het ontbreken daarvan speelt dus geen rol.

Voorstel, niet langer structureel gelegenheid geven tot het indienen van zienswijzen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

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.

Verder merken wij op dat de Omgevingswet in de publiciteit is verkocht als middel tegen bureaucratisering 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.

Hier komt bij dat de zienswijzen in de praktijk, zo is de ervaring, zeer zelden tot aanpassing van het voorgenomen besluit leiden. 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.

Conclusie

Wij stellen het volgende voor:

- Niet langer structureel gelegenheid geven tot het indienen van een zienswijze bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
- Nog wel ad hoc in specifieke gevallen gelegenheid geven tot het indienen van een zienswijze. Gedacht kan worden aan aanvragen waarvan evident is dat ze controversieel zijn, zoals de opvang van vreemdelingen. Ook kan worden gedacht aan 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.
- Wij stellen voor dat hiervoor geen apart beleidsstuk wordt opgesteld en dat we dit in de praktijk toepassen.