

Notitie

Onderwerp: Bevorderen inspraak in relatie tot toepassing Coördinatie-regeling
Van: Team Fysieke en Economische Ontwikkeling
Datum: 6 mei 2019

Aanleiding

In het Presidium van 29.04.2019 is een vraag gesteld over het bevorderen van inspraak in relatie tot de toepassing van de coördinatie-regeling. In deze notitie wordt nog eens uitgelegd wat de coördinatie-regeling inhoudt en op welke wijze deze in onze gemeente wordt toegepast.

Oorsprong Wet-en-regelgeving en eigen beleid

De coördinatie-regeling is met ingang van 1 juli 2008 opgenomen in afdeling 3.6 Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook is er een aantal raadsbesluiten genomen over de toepassing van de coördinatie-regeling in onze gemeente. Het eerste raadsbesluit m.b.t. toepassing van de coördinatie-regeling dateert uit 2008 (15.12.2008), maar is ingetrokken omdat dit niet meer actueel was in verband met de inwerking-treding van de Wabo. Het raadsbesluit van 30.05.2011 is daarvoor in de plaats gekomen. Het meest recente raadsbesluit over de coördinatie-regeling dateert van 08.04.2013 en betrof een evaluatie van het raadsbesluit van 30.05.2011.

Aanvullende inspraakprocedure

De evaluatie van het raadsbesluit in 2011 heeft ertoe geleid dat op verzoek van de gemeenteraad in het raadsbesluit van 2013 extra inspraak is toegevoegd in het geval dat de coördinatie-regeling wordt toegepast. Dat betekent dat voorafgaand aan de start van de formele (gecoördineerde) procedure (ontwerpbestemmingsplan en ontwerp besluit omgevingsvergunning) een informele inspraakronde wordt georganiseerd van 4 weken waarin iedereen een inspraakreactie kan indienen. Inspraak gebeurt op basis van een voorontwerpbestemmingsplan en een (concept)ontwerp van het besluit omgevingsvergunning dat is gebaseerd op een informele aanvraag omgevingsvergunning.

Eén van de belangrijkste redenen voor het verplichten van een inspraakronde was dat het vooral bij de coördinatie-regeling van belang is dat er dialoog tussen belanghebbenden plaats heeft voorafgaand aan het formele traject. Het is immers beter om zaken vooraf te kunnen sturen dan achteraf te moeten corrigeren. Door voorafgaand aan het formele traject van de gecoordeerde aanvraag een informeel inspraak traject te verlangen op basis waarvan de initiatiefnemer zijn plannen kan bijstellen c.q. het college aanvullende voorwaarden kan stellen, kan hieraan tegemoet worden gekomen. Het mag duidelijk zijn dat inspraak niet altijd leidt tot een uitkomst waarmee alle betrokkenen tevreden zullen zijn. Wel borgt dit inzicht in de belangen die er spelen en meningen die er leven. De raad is daar mee in staat om na het doorlopen van de formele procedure te toetsen hoe er met de inspraak en zienswijzen is omgegaan.

Deze inspraakprocedure is ook consequent toegepast op de gecoordeerde besluiten die zijn genomen sinds 8 april 2013.

Waarom coördinatie-regeling?

Kern van de coördinatie-regeling is dat de voorbereiding en bekendmaking van de verschillende voor een bepaald project benodigde vergunningen, ontheffingen, andere toestemmingen en eventueel een bestemmingsplan worden gecoordeerd. De gemeente kan met behulp van deze coördinatie-regeling efficiënter, sneller en meer transparant besluiten over een project.

De inzet van deze regeling draagt bij aan:

- a. een betere voorbereiding van een ruimtelijk project;
- b. een inhoudelijke en procedurele afstemming tussen betrokken bestuursorganen;
- c. het vermijden van een stapeling van procedures.

Dit levert tijdwinst op en voorkomt het risico op repeterende bezwaren en beroepen.

Alle besluiten waarop de coördinatie-regeling van toepassing is, worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De ontwerpbesluiten van het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning en eventueel andere noodzakelijke besluiten, worden gezamenlijk ter inzage gelegd. Daardoor kan er in één keer op alle gecoördineerde besluiten zienswijzen worden ingebracht.

Zoals hiervoor al beschreven geldt in onze gemeente voorafgaand aan de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure een informeel inspraaktraject. Na de vaststelling van de besluiten (met inachtneming van eventueel ingediende zienswijzen) uit de coördinatieregeling worden deze gelijktijdig bekend gemaakt in de Staatscourant, het gemeentelijke huis-aan-huisblad en de gemeentelijke website.

Binnen de inzagetermijn is beroep mogelijk bij één instantie, namelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gang naar de bezwarencommissie en de rechtbank wordt dus overgeslagen. Dit levert procedureel een behoorlijke tijdswinst op. Bovendien is de Afdeling verplicht om uitspraak te doen binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Op het niet naleven van deze termijn staat geen directe sanctie. De Afdeling neemt deze termijn overigens vrij serieus.

De coördinatie-regeling voorziet daarmee in een gestroomlijnde procedure, zonder dat de verschillende besluiten daadwerkelijk worden samengevoegd.

Juridisch gezien is wel sprake van één besluit. Door toepassing van de coördinatieregeling is de inhoudelijke samenhang en afstemming tussen de besluiten beter zichtbaar en iedereen heeft eerder duidelijkheid en zekerheid over de (in ons geval inspraak)/zienswijze en beroepen.

De coördinatieregeling maakt de procedure overzichtelijk voor belanghebbenden zoals direct omwonenden maar ook voor de initiatiefnemer/ aanvrager. Voor de gemeente levert het voeren van één procedure efficiencyvoordelen op.

De toepassing in Valkenburg aan de Geul

In onze gemeente is sinds de wet de mogelijkheid biedt (2008) vijf keer gebruik gemaakt van de coördinatieregeling. De coördinatieregeling wordt alleen toegepast als de aanvrager/ initiatiefnemer hierom vraagt. De toepassing tot nu toe is dus vrij beperkt.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat:

- niet voor alle ruimtelijke ontwikkelingen/ projecten een herziening van het bestemmingsplan (postzegelplan) nodig is;
- de aanvrager er zelf voor kiest om eerst de procedure van het bestemmingsplan te doorlopen en vervolgens pas in een later stadium apart de omgevingsvergunning aan te vragen.

In vier van de vijf gevallen waarin in onze gemeente de coördinatieregeling is toegepast, hebben direct omwonenden of andere belanghebbenden gebruik gemaakt van de mogelijkheden om een inspraakreactie, een zienswijze en beroep in te dienen.

In één geval is na de vaststelling van het bestemmingsplan en de verleende omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geen beroep ingediend. Drie van de vier gevallen, waarover beroep is ingesteld bij de Raad van State, hebben geleid tot een voor de gemeente (en aanvrager) positieve uitspraak en zijn inmiddels onherroepelijk. Het vierde geval is nog in behandeling bij de Raad van State en daarover verwachten wij op korte termijn een uitspraak.

Beperking rechtsbescherming?

De tijdswinst van een gecoördineerde ruimtelijke procedure is hoofdzakelijk gelegen in het verkorten van het rechtsbeschermingstraject. De bezwaarprocedure en/of het beroep bij de rechtbank dat normaal gesproken is verbonden aan het verlenen van een (separate) omgevingsvergunning wordt overgeslagen. Dit lijkt op een beperking van de rechtsbescherming, maar daar moet wel een belangrijke kanttekening bij worden geplaatst.

In het geval dat voor een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling een bestemmingsplanherziening en een omgevingsvergunning nodig is en deze besluiten apart worden voorbereid en genomen, geldt dat die omgevingsvergunning een gebonden beschikking is op basis van dat bestemmingsplan. Immers, op grond van de Wabo moet een omgevingsvergunning die past binnen een bestemmingsplan (en waarbij geen andere weigeringsgronden zijn) worden verleend.

Dat betekent dat in de rechtsbeschermingsprocedure tegen die omgevingsvergunning (bezwaar, beroep rechtbank, hoger beroep Raad van State) alleen de vraag aan de orde kan komen of die omgevingsvergunning terecht als passend binnen het (nieuwe) bestemmingsplan is aangemerkt.

De vraag of bij de ruimtelijke ontwikkeling sprake is van een goede ruimtelijke ordening en dus doorgang mag vinden, zal vooral bij de rechtsbeschermingsprocedure bij de Raad van State over het (eerder) vastgestelde bestemmingsplan aan de orde komen. In het geval van een bestemmingsplanprocedure is namelijk altijd sprake van rechtstreeks beroep bij de Raad van State en is nooit sprake van een bezwaarprocedure of beroepsprocedure bij de rechtbank.

Qua rechtsbescherming is de beroepsprocedure bij de Raad van State (ook bij een gescheiden besluitvorming) de bepalende procedure. In die zin is het effect op de rechtsbescherming van de gecoördineerde behandeling dus maar marginaal, ook omdat de juridische vragen die in de bezwaar- en beroepsprocedure naar voren kunnen komen, ook bij de procedure bij de Raad van State kunnen worden ingebracht.

De ervaringen met de toepassing van de coördinatieregeling tot dusver in onze gemeente geven dus geen aanleiding om te concluderen dat belanghebbenden zijn beperkt in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden. De praktijk leert dat meestal sprake is van gelijklopende inspraakreacties, zienswijzen en beroepsgronden. Er is sprake van een herhaling van zetten. Een extra procedure in bezwaar en bij de rechtbank, zou voor wat betreft het eindresultaat weinig tot niks toevoegen. Met name ook omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beroepsgronden op dezelfde wijze beoordeelt en toetst als de gemeentelijke bezwarencommissie of de rechtbank dat doet.

Het toepassen van de coördinatieregeling biedt dus aan de initiatiefnemer/ aanvrager de zo belangrijke procedureversnelling biedt en anderzijds aan de belanghebbenden een goede rechtsbescherming met mogelijkheden tot inspraak en zienswijzen en maar één gang naar de rechter.

Samenvatting en conclusie:

Afgezet tegen de wettelijke regeling (coördinatieregeling van de Wro) geldt in onze gemeente dus een aanvullende inspraakmogelijkheid voor iedereen voorafgaand aan de start van de formele procedure. Deze aanpak borgt dus enerzijds het formele traject na ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan en omgevingsvergunning maar anderzijds de inbreng van alle betrokkenen voorafgaand aan dat formele traject, zodat de mogelijkheid bestaat voor het college van burgemeester en wethouders om het plan te laten aanpassen of extra voorwaarden te stellen. Het doel van de coördinatieregeling is een korte proceduretijd met maar één rechtsgang. Een goede voorbereiding en sturen aan de voorkant van het proces past hier bij.

Toepassing van de coördinatieregeling is tot nu toe qua juridische toetsing en behaalde tijdswinst succesvol gebleken. Toepassing heeft in de praktijk in het voorbereidende traject ten opzichte van de reguliere besluitvormingsprocedures geen gevolgen gehad ten aanzien van de reactiemogelijkheden voor derden.

Het is en blijft mogelijk om voordat de besluitvorming plaatsvindt over het gecoördineerde besluit eerst een inspraakreactie te geven en later een zienswijze in te dienen en van die mogelijkheid is ook gebruik gemaakt. Juridisch en praktisch gezien impliceert de gecoördineerde behandeling dus geen verandering of beperking van reactiemogelijkheden voor omwonenden of andere belanghebbenden.