

Memo

Aan : Gemeenteraad
Van : E. Duijnstée en G.J. Willemsen
Ons kenmerk : 20int03320
Datum : 24 juli 2020
Betreft : Inhoudelijke reactie op agendering motie burgerparticipatie bij wijziging of afwijking van bestemmingsplan.

Inleiding

Op 12 mei 2020 heeft de gemeenteraad de motie 'Burgerparticipatie bij wijziging of afwijking van bestemmingsplan' aangenomen. In deze memo wordt het college opgedragen:

1. Om deel te nemen aan een door de raad te organiseren ronde tafel gesprek over het informeren en betrekken van inwoners bij vergunningverlening, in het bijzonder waar het een afwijking of wijziging van het bestemmingsplan betreft.
2. De landelijk en lokale attenderings-services voor bekendmakingen van lokale besluiten en vergunningverlening breder bekend te maken.
3. De gemeenteraad zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor de kadernota 2022 concrete voorstellen te doen hoe de burgerparticipatie rondom vergunningverlening en wijziging c.q. afwijking van bestemmingsplannen verder kan worden verbeterd.

Ad 1: Bespreking van deze motie staat geagendeerd op de RTG d.d. 25 augustus 2020.

Als voorbereiding op dit RTG, voorziet de ambtelijke organisatie u graag van enige achtergrond. Informatie over de huidige werkwijze rondom informatie en participatie bij omgevingsvergunningen en bestemmingsplanwijzigingen alsook de werkwijze (en keuzes die de gemeenteraad hierbij kan maken) onder de nieuwe Omgevingswet. Als eerste geven wij u enige informatie over de verschillende ruimtelijke procedure's en enkele kengetallen voor Overbetuwe.

Afwijking en wijzigen van het bestemmingsplan

Algemeen

De meest eenvoudige procedure bij een bouwplan is de omgevingsvergunning die past binnen de regels van het bestemmingsplan. De meest uitgebreide procedure is die van de herziening van een bestemmingsplan. 'Daartussen' zit de omgevingsvergunning via binnenplanse afwijking, via buitenplanse afwijking, via een wijziging van het bestemmingsplan en via een projectbesluit. De binnenplanse afwijking en de wijziging van het bestemmingsplan hebben met elkaar gemeen dat het bestemmingsplan hiertoe de mogelijkheid moet bieden. Daarbij moet de bevoegdheid heldere en niet interpreteerbare criteria te bevatten. Voorbeeld van een afwijking is het afwijken van de goothoogte, een voorbeeld van een wijziging kan zijn de omvorming van een agrarische bedrijfswoning naar een burgerwoning.

Een buitenplanse afwijking vindt zijn basis in het Besluit Omgevingsrecht. In Bijlage II artikel 4 van deze wet staan de categorieën waarvoor een buitenplanse afwijking mogelijk is.



Overbetuwe

In Overbetuwe zijn in 2019 ca. 140 aanvragen omgevingsvergunning met een afwijking verleend. Hiervan liepen 65 aanvragen via binnenplanse afwijking en 75 via een buitenplanse. Wat betreft onderwerpen gaat het bijvoorbeeld om 24 aanvragen voor een dakkapel, 26 aanvragen voor bijgebouwen – tuinhuisjes – overkappingen, 31 aanvragen voor woningen en 29 aanvragen voor bedrijfsgebouwen.

In 2019 is 2x een bezwaar ingediend tegen een omgevingsvergunning die via een afwijking was verleend. In beide gevallen betrof het een afwijking voor een tijdelijke situatie.

Huidige situatie: informeren en participeren bij een omgevingsvergunning

Zodra een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend, wordt deze bekend gemaakt. Dat gebeurt op verschillende manieren. Zie het kader 'onze bekendmakingen' verderop in deze memo. Ook maken we het besluit omtrent de vergunning bekend. Dit bekendmaken bij indienen en bij verlenen van de vergunning is wettelijk verplicht. Zo kan de omgeving kennis nemen van het besluit en eventueel bezwaar/ beroep aantekenen.

Het streven is om meer aandacht te besteden aan het informeren van de omgeving bij meer omgevingsgevoelige initiatieven. Onder andere ook door invulling te geven aan punt 2 van de motie. Maar wanneer is een initiatief gevoelig? Vaak is dit vooraf moeilijk in te schatten. Soms komen er na publicatie van de ingekomen aanvraag reacties van omwonenden binnen. Maar als de omgeving niet reageert op de publicatie, is het niet mogelijk vooraf op de hoogte te zijn van eventuele gevoeligheden.

Vanuit de gemeente geven we aanvragers mee dat het zinvol is om op tijd te gaan praten met omwonenden of althans de omgeving te informeren. Dit kan veel onrust voorkomen. Maar, hoe om te gaan met een aanvraag als initiatiefnemer aan participatie en/of informatievoorziening heeft gedaan, en dit heeft geleid tot negatieve reacties uit de omgeving? Mag de gemeente een omgevingsvergunning dan weigeren als deze past binnen de regelgeving, maar de omgeving het niet ziet zitten?

Zowel het informeren van de omgeving als participatie bij een omgevingsvergunning die past in het bestemmingplan is echt op basis van vrijwilligheid. De aanvrager maakt zelf de afweging. Als gemeente mogen wij communiceren en/of participatie niet verplicht stellen. Het is namelijk geen weigeringsgrond van de vergunning. Mocht een afwijking (binnenplans of buitenplans) nodig zijn dan ontstaat er iets meer speelruimte, maar ook niet veel. Ook dan is een weigering namelijk alleen mogelijk op inhoudelijke gronden. Weigeren op het niet informeren, het ontbreken van participatie of wel participatie maar geen draagvlak is in de huidige wetgeving niet mogelijk. Het kan zelfs averechts werken. Als dan toch de vergunning wordt verleend, kan dat leiden tot een gevoel vanuit de omgeving 'dat er toch niet naar ons geluisterd wordt'.

Huidige situatie: burgerparticipatie bij wijziging van bestemmingsplan

Bij (het wijzigen van) bestemmingsplannen geldt dat het ontwerpbestemmingsplan wordt gepubliceerd en 6 weken ter inzage wordt gelegd. Het bekend maken gebeurt op verschillende manieren. Zie het kader 'onze bekendmakingen' verderop in deze memo. In deze periode kan men een zienswijze indienen. Deze zienswijzen worden behandeld – wat tot aanpassingen van het plan kan leiden – waarna besluitvorming in de raad plaatsvindt. Is iemand het niet eens met het vastgestelde bestemmingsplan kan hij/zij beroep aantekenen bij de Raad van State.

In de gemeente Overbetuwe werken we echter met de zogenaamde regiekamer. Een afstemmingstraject tussen de diverse afdelingen binnen onze gemeente en initiatiefnemer, bedoeld om te komen tot de meest passende invulling van het initiatief. Aan de voorkant van dit traject vindt een intake plaats, waarbij we de initiatiefnemer verzoeken in een vroegtijdig stadium de omwonenden te informeren bij de plannen die er zijn. Ook hier geldt dat we dit niet juridisch mogen afdwingen.

Het maakt uit of een bouwvoornemen locatiegebonden is of niet. In sommige gevallen is er wel sprake van een initiatief, is er nog geen definitieve locatie bekend, maar is er wel sprake van een globale locatie of meerdere potentiële locaties (zendmasten, windmolens, tracé rondweg, etc.) Bij het ontdekken van de meest passende locatie kan participatie natuurlijk wel worden toegepast. Maar ook hier geldt: wel participeren maar er niks mee doen is funest voor beeldvorming, uitstraling, draagvlak en begrip.

Onze bekendmakingen

Inwoners hebben ook nu al diverse mogelijkheden, zowel offline als online, om op de hoogte te blijven en te worden gehouden van de gemeentelijke bekendmakingen:

- a. Via de wekelijkse publicatie op de gemeentepagina's in het huis-aan-huisblad Hét Gemeentenieuws. Dit is beschikbaar op de volgende manieren:
 1. *Huis-aan-huis-bezorgd tenzij mensen een Nee-Nee-sticker hebben*
 2. *Op de website van de gemeente Overbetuwe (gemeentepagina's):*
https://www.overbetuwe.nl/inwoners/Actueel/Gemeentepagina/Gemeentepagina_2019
 3. *Op de website van de gemeente Overbetuwe (bestemmingsplannen gedurende ter inzage ligging of beroepsfase):*
https://www.overbetuwe.nl/inwoners/Bouwen_en_wonen/Ruimtelijke_plannen
 4. *Op de website van Het Gemeentenieuws: <https://paper.gemeentenieuwsonline.nl/open/950bd37f>*
 5. *Bij diverse supermarkten in de gemeente, in Elst, Driel, Valburg, Zetten en Heteren.*
- b. Via de automatische attenderingsservice van de overheid, [Overuwbuurtoverheid.nl](https://overbuurt.overheid.nl). Hier kunnen mensen hun postcode opgeven en dan krijgen ze wekelijks de officiële bekendmakingen uit het gebied rond hun postcode. De grootte van dit gebied kunnen ze zelf bepalen, en ze kunnen er ook voor kiezen om alle officiële bekendmakingen uit de hele gemeente te krijgen. Behalve via mail is deze attenderingsservice ook beschikbaar in een app. Via de gemeentepagina's wijzen we inwoners regelmatig op deze mogelijkheid.
- c. Via de nieuwsbrief van onsoverbetuwe.nl. Inwoners kunnen een profiel aanmaken op deze website en kunnen er dan voor kiezen om dagelijks of wekelijks via de nieuwsbrief de gemeentelijke bekendmakingen te ontvangen.

Toekomstige situatie: participatie onder de Omgevingswet

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Participatie is een belangrijke pijler in deze nieuwe wet. Want, brede participatie is een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming.

Wat staat er in de Omgevingswet over participatie?

1. Kennisgeving tot participatie Omgevingsplan

Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, wordt aangegeven hoe participanten bij de voorbereiding worden betrokken. De kennisgeving gaat in ieder geval in op:

- Wie worden betrokken, wanneer en waarover
- Wat is de rol van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer
- Waar is aanvullende informatie beschikbaar

2. Motiveringsplicht van participatie

Bij het te nemen besluit moet gemeente aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij voorbereiding betrokken zijn.

3. Aanvraagvereiste participatie bij aanvraag Omgevingsvergunning

Op het aanvraagformulier moet initiatiefnemer aangeven of en zo ja, hoe hij vorm heeft gegeven aan participatie. Het invullen van het hokje 'nee' is geen grond voor buiten behandeling laten van de aanvraag. Onvoldoende participatie is ook geen grond voor weigering van de aanvraag. Deze vraag is als stimulans bedoeld om initiatiefnemer participatie te laten organiseren. Het is dan ook primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een adequate vorm te kiezen voor participatie. Het bevoegd gezag (de gemeente) betreft de informatie bij de afweging voor vergunningverlening.

4. Vaststellen participatiebeleid

Het door de gemeenteraad vaststellen van participatiebeleid is verplicht. Met het vaststellen van de 'Visie op interactie met de samenleving' (in combinatie met het bijbehorende implementatieplan), kunt u invulling geven aan dit participatiebeleid.

5. Participatieverplichting bij buitenplanse OmgevingsPlanActiviteiten (OPA's)

Participatie is niet verplicht bij zogenaamde buitenplanse OmgevingsPlanActiviteiten (OPA's), tenzij de gemeenteraad dit wel belangrijk vindt. Over toepassingsbereik dient raad besluit te nemen.

Ad 4 en 5: U ziet dat u als gemeenteraad een aantal keuzes heeft te maken omtrent de implementatie van de Omgevingswet, en specifiek hierbij op het thema participatie. Tijdens de laatste raadsinformatieavond over de Omgevingswet d.d. 9 juli 2020 is door een groot aantal van u geopperd om hiervoor een raadswerkgroep in het leven te roepen.

Wij stellen dan ook voor om alles wat op de RTG van 25 augustus 2020 ter tafel komt - wat betrekking heeft op participatie onder de Omgevingswet - te agenderen voor verdere uitwerking in deze raadswerkgroep.

Voorbereiding RTG en bijeenkomst zelf

Voor inhoudelijke vragen tijdens de bijeenkomst van 25 augustus 2020 zullen vanuit de ambtelijke organisatie Gert-Jan Willemsen en Elsa Duijnstée aanwezig zijn. Maar ook bij behoefte aan (inhoudelijke) afstemming vooraf, kunt u contact opnemen met Gert Jan en Elsa.