

Juridische status van het antwoord op de conceptaanvraag

Naar aanleiding van de bespreking in de weekstart is de juridische status van het antwoord op de conceptaanvraag nogmaals onderzocht. En strikt juridisch heeft dit antwoord geen enkele status. Dat wil zeggen, het is geen formeel besluit waartegen bezwaar mogelijk is of waaraan in het vervolgetraject rechten ontleend kunnen worden. Juridisch is het dus mogelijk om bij het besluit op de omgevingsvergunning een ander standpunt in te nemen.

Dit neemt niet weg dat wij (ambtelijk) grote waarde hechten aan het instrument conceptaanvraag.

De conceptaanvraag in de praktijk:

Bij wat meer complexere initiatieven vragen wij een initiatiefnemer altijd om eerst een conceptaanvraag in te dienen. Dit geeft ons de tijd en ruimte om met de initiatiefnemer een en ander goed uit te zoeken en voor te bereiden voor de definitieve aanvraag. Hiervoor wordt onder andere een advies uitgebracht door R&D ten aanzien van het bestemmingsplan en het plan wordt getoetst aan redelijke eisen van welstand. Deze adviezen zijn gebaseerd op de geldende beleidskaders. In het kader van de verwachtingen die initiatiefnemers hebben ten aanzien van het antwoord op de conceptaanvraag is hieronder de informatie opgenomen die hierover op de website van de gemeente Amsterdam te vinden is:

Om te weten of het mogelijk is om een vergunning te krijgen kunt u eerst een conceptaanvraag indienen. Het stadsdeel of de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied doet dan een haalbaarheidsonderzoek voor u. Hierbij wordt uw plan getoetst aan de welstandseisen en wordt beoordeeld of aan uw plan medewerking kan worden verleend als uw plan in strijd is met het bestemmingsplan. Daarna weet u of uw plan haalbaar is.

In de fase van de conceptaanvraag raden wij initiatiefnemers altijd aan om de buurt te informeren/ te betrekken.

Voordeel van de conceptaanvraag:

Er zijn geen wettelijke termijnen verbonden aan een conceptaanvraag, dus er is geen druk om tot een besluit te komen. Dit komt de kwaliteit van het proces en de inhoud ten goede. Ook voor de toekomst (onder de Omgevingswet) blijft dit een belangrijk middel, en wordt het zo niet nog belangrijker. Binnen de Omgevingswet worden de termijnen voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan sterkt ingekort ten opzichte van de huidige situatie. En dat terwijl participatie (met als doel het verbeteren van draagvlak en kwaliteit) een veel belangrijkere rol gaat spelen. Een zorgvuldig voortraject (lees: conceptaanvraag) is daarbij heel belangrijk.

Juridisch advies:

Een ander standpunt ten aanzien van het al dan niet bebouwen van deze locatie is mogelijk. Indien het bestuur negatief wil adviseren over de afwijking van het bestemmingsplan voor dit initiatief dan moet dat vergezeld gaan van een goede ruimtelijke onderbouwing. In dit geval zal ook moeten worden uitgelegd wat heeft geleid tot een ander advies.

Risico: als vaker wordt afgeweken van het antwoord op een conceptaanvraag bestaat het risico dat het instrument voor de buitenwereld aan waarde inboet/zijn waarde verliest en men ervoor gaat kiezen om meteen een formele aanvraag omgevingsvergunning in te dienen. Gezien bovenstaande zou dat een ongewenste ontwikkeling zijn.

Participatie bij een omgevingsvergunning

Situatie tot nu toe

Algemeen

Participatie bij een omgevingsvergunning onder de Wabo bestaat enkel uit de wettelijke mogelijkheid om te reageren op een (voorgenomen) besluit. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen in het kader van een concept-omgevingsvergunning, of bezwaar te maken tegen de uiteindelijke vergunning. Bij complexere initiatieven raden we de initiatiefnemer altijd aan om de buurt te informeren/betrekken bij het plan. Dat is een advies, want we kunnen het niet eisen/afdwingen, en we stelden er dan ook geen randvoorwaarden aan. In de praktijk betekent dit in de regel dat de initiatiefnemer een voorlichtingsavond organiseert om de buurt te informeren. Soms blijft het bij informeren, en soms kan dat tot een gewijzigd plan komen.

Nieuwbouw Raamplein

Voor de ontwikkelingen Raamplein 1 e.o. zijn de volgende stappen genomen door de initiatiefnemer:

- In het kader van de renovatieplannen voor het rijksmonument Raamplein 1 is een informatiebijeenkomst geweest voor de buurt. De impact van dit plan op de omgeving was gering, en in het raadadres lezen we dat de buurt tevreden was geïnformeerd te worden.
- Op 19 december 2012 is naar aanleiding van het initiatief voor het bebouwen van het perceel op de hoek met de Raamstraat op aanraden van het stadsdeel wederom een bijeenkomst voor de buurt georganiseerd (dit plan had geen formele status/er is geen conceptaanvraag voor ingediend). Op 14 januari 2013 heeft de buurt hierover een raadadres gestuurd. Omdat het plan geen doorgang heeft gevonden weten we niet wat er met de uitkomsten is gebeurd van dit overleg.
- In 2016 is een aangepast plan ingediend, waarover op 21 maart 2018 een bijeenkomst met de buurt is georganiseerd. In reactie hierop is wederom een raadadres gestuurd. Wat de uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn en tot welke keuzes dit leidt bij verdere vormgeving van het plan is niet bekend. In de huidige situatie hebben we daar voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning geen overleg over en zien we dat pas terug bij het indienen van het uiteindelijke plan. Alleen als er zienswijzen worden ingediend worden deze betrokken bij de besluitvorming, uitkomsten uit overleg tussen initiatiefnemer en buurt in het voortraject worden in principe niet meegewogen.

Huidige situatie

Algemeen

Nu zowel maatschappelijk als onder de Omgevingswet participatie een steeds belangrijkere rol gaat innemen, moet een omslag gemaakt worden. Participatie onder de omgevingswet houdt in dat belanghebbenden moeten worden betrokken bij de vormgeving van het voorgenomen besluit. De initiatiefnemer is hiervoor verantwoordelijk. Ten opzichte van de situatie tot nu toe, waarbij belanghebbenden enkel de mogelijkheid hebben om te reageren op een voorgenomen besluit, is dat nieuw en dat vraagt een geheel andere planning en benadering van een initiatiefnemer. Ook belanghebbende zullen er aan moeten wennen dat in eerste instantie de dialoog met de initiatiefnemer moet worden benut om er met elkaar uit te komen.

Nieuwbouw Raamplein

De omgevingswet schrijft voor dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het participatie proces. Hier moet meer invulling aan gegeven gaan worden en daar moeten alle partijen aan wennen (onder de Omgevingswet zou bijvoorbeeld een raadsadres in reactie op een buurtoverleg geen logische eerste stap zijn). Partijen moeten de tijd krijgen om aan deze nieuwe werkwijze en aan de daarbij horende verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar te wennen, zonder dat de overheid het participatieproces bij de eerste klachten gaat overnemen. In dit geval is het ambtelijk advies dan ook om als gemeente niet zelf vorm te gaan geven aan het participatietraject, maar om in overleg te gaan met de initiatiefnemer over de nieuwe benadering die van hem verwacht wordt en hoe hij daar in deze fase van de planontwikkeling verdere invulling aan kan geven.

Participatie binnen een lopend proces

Nu de procedure voor een conceptaanvraag al is doorlopen is de volgende zet het indienen van de formele aanvraag omgevingsvergunning. Het moment om belanghebbende te betrekken bij de vormgeving van het plan is dus voorbij. Tot op heden was dit ook niet de vraag aan de initiatiefnemer. Pas onder de omgevingswet kunnen we hier andere eisen aan stellen. Vandaar hier een voorstel dat recht doet aan het al doorlopen traject en het toekomstige proces in aanloop naar de omgevingswet.

Procedure voorstel Raamplein

We hebben aan de initiatiefnemer gevraagd om het verslag van de bijeenkomst in maart 2018. Hier wachten we nog op. Naar aanleiding hiervan gaan we in overleg met de initiatiefnemer over de volgende punten/te ondernemen stappen:

- Initiatiefnemer geeft aan of/hoe hij de uitkomst van het buurtoverleg wil betrekken bij de definitieve planontwikkeling.
- Samen met initiatiefnemer bepalen waar/of er nog speelruimte is voor samenwerking met de buurt. Dat doen we door te bepalen aan welke wettelijke eisen en beleidskaders het plan moet voldoen (daar is geen participatie over mogelijk), de belangen van de initiatiefnemer af te zetten tegen de belangen van de buurt (wat zijn wederzijdse wensen) en daarbinnen te bepalen of er speelruimte is voor overleg met de buurt. Dat zijn in principes keuzes van de initiatiefnemer, maar daar kunnen we wel over adviseren en een sturende rol in nemen.
- Gezien de twee raadsadressen en het belang van een open participatietraject raden we de initiatiefnemer dringend aan om voor het indienen van de aanvraag omgevingsvergunning wederom in gesprek te gaan met de buurt. Ten eerste om te investeren in de relatie (gedraag je als een goede buur en neem zorgen serieus), om toe te lichten wat er is gebeurd met de uitkomst van het vorige overleg (dat houdt ook in dat de buurt geïnformeerd wordt over de kaders die gelden en waar dus geen dialoog over mogelijk is, zoals welstand, monumentenzorg), en om eventueel over onderdelen in gesprek te gaan.

Na dit sturende overleg over een nadere invulling van participatie is het aan de initiatiefnemer om zijn verantwoordelijkheid te nemen. Bij de beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning zal het stadsdeel een belangenafweging maken waarbij de uitkomsten van het participatietraject worden betrokken.

Communicatie hierover naar buurt in antwoord op raadsadres

Omdat we op dit moment niet kunnen afdwingen dat de initiatiefnemer opnieuw met de buurt in overleg gaat, kunnen we hier geen toezeggingen over doen in de beantwoording. Wel kunnen we melden dat we aan de initiatiefnemer vragen om bij het indienen van de aanvraag omgevingsvergunning inzicht te geven in het gevolgde participatietraject. Gezien de zorgen die zijn geuit vragen we dat in dit geval aan het begin van het vergunningen traject en laten het niet aankomen op de zienswijzen die pas aan het einde van de procedure kunnen worden ingediend. Zie aangepast concept antwoord op het Raadsadres.