

Motivering bij de Beleidsregel Toepassing Uitgebreide Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) bij BOPA's

Wettelijk regiem

Met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) kan het college van burgemeester en wethouders afwijken van de regels van het omgevingsplan. Het kan hier zowel gaan om hele kleine projecten (bijvoorbeeld een kleine afwijking van de maximale nokhoogte als in het omgevingsplan daarvoor geen binnenplanse afwijkingsregeling is opgenomen) of om hele grote projecten (bijvoorbeeld een nieuwe woonwijk).

Reguliere procedure

Bij BOPA's is op basis van de wetgeving standaard de reguliere procedure van toepassing (artikel 16.62 Omgevingswet). Bij een reguliere procedure wordt er geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd, is er geen gelegenheid tot het indienen van zienswijzen en is de termijn van vergunningverlening (afgezien van wettelijke verlengingsmogelijkheden) maximaal 8 weken. Na verlening van de omgevingsvergunning staat de mogelijkheid van bezwaar, beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Uniforme voorbereidingsprocedure

In afwijking van de reguliere procedure is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: UOV) van toepassing (artikel 16.65 Omgevingswet) op een BOPA als:

- er sprake is van een m.e.r.-procedure;
- bij internationale verplichtingen;
- bij IPPC-activiteiten;
- de aanvrager daarom verzoekt c.q. mee instemt;
- dat door het bevoegd gezag besloten is.

Daarnaast bepaalt de Omgevingswet (in artikel 16.65, lid 4) dat het bevoegd gezag de UOV van toepassing kan verklaren op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA. Het bevoegd gezag is het college. Het gaat hier om een bevoegdheid waarvan het college gebruik kan maken onder de volgende criteria:

- a als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
- b waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

In het geval de UOV wordt gevolgd, wordt eerst een ontwerp van het voorgenomen besluit ter inzage gelegd. Gedurende de periode van ter inzagelegging kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen. Deze zienswijzen worden verwerkt in een zienswijzennota en kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het ontwerpbesluit. Vervolgens wordt een definitief besluit genomen. De termijn van vergunningverlening bedraagt 26 weken. Dan staat de mogelijkheid van beroep open bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Proces van toepassing verklaren van de UOV

Als het college voornemens is de Uniforme procedure UOV van toepassing te verklaren, dan wordt de initiatiefnemer hierover geïnformeerd. Ook hiervoor moet de UOV worden doorlopen.

De initiatiefnemer krijgt de gelegenheid om tegen dit voornemen binnen een redelijke termijn van maximaal 2 weken een zienswijze in te dienen. In samenhang hiermee verlengt het college de beslistermijn van de reguliere voorbereidingsprocedure op basis van artikel 16.64, tweede lid van de Omgevingswet met zes weken. In het besluit tot van toepassing verklaring van de UOV motiveert het college hoe het college een eventuele zienswijze bij haar besluit heeft betrokken.

Behoeftte aan beleidsregels

Elk initiatief moet individueel worden getoetst aan de bovenstaande criteria en voor ieder initiatief moet een apart besluit worden genomen over het van toepassing verklaren van de UOV. Dat besluit moet goed worden gemotiveerd. Dat blijft zo, ook als hiervoor beleidsregels worden vastgesteld. Maar het geeft wel duidelijkheid vooraf aan zowel de initiatiefnemer als de organisatie als met beleidsregels wordt bepaald in welke situaties de UOV wordt toegepast. Op een voorspelbare en consequente wijze.

Omdat sprake is van beleid kan hier altijd, met een goede motivering, van worden afgeweken. Maar het beleid geeft wel een kader voor de besluitvorming hierover.

De behoefte aan beleidsregels met betrekking tot de procedure voor de BOPA wordt verder ook veroorzaakt door de grote diversiteit aan ontwikkelingen die met een BOPA kunnen worden gerealiseerd. Het kan hierbij zowel gaan om in verhouding hele kleine afwijkingen van het omgevingsplan als om grote (woningbouw)projecten. Dat gaat dus bij wijze van spreken om het verhogen van een bouwhoogte met 0,30 m tot een woningbouwplan met 100 woningen. Als deze ontwikkelingen niet aan het omgevingsplan Rheden voldoen, dan kunnen beiden in principe (onder bepaalde voorwaarden) met een BOPA worden gerealiseerd.

Het uitgangspunt dat de reguliere procedure van toepassing is op een BOPA suggereert dat er alleen nadelen zijn verbonden aan toepassing van de UOV. En dat de reguliere procedure altijd te verkiezen is boven de UOV. Maar dat is echter niet het geval. De UOV kan in sommige situaties voor een snellere procedure zorgen omdat de bezwaarfase wordt overgeslagen. Daarnaast kan de UOV de kwaliteit van besluitvorming ten goede komen, omdat al in de ontwerpfase een uitgewerkt (concept)besluit beschikbaar is, dat duidelijkheid geeft aan zowel aanvrager als omwonenden.

Inhoud van beleidsregels

In de meeste gevallen zal het verlenen van een BOPA binnen de reguliere procedure (beslistermijn 8 weken) mogelijk zijn. Deze termijn kan eenmalig met 6 weken worden verlengd. De gemeenteraad heeft op 29 november 2022 een lijst vastgesteld van BOPA's die allen vergund kunnen worden na bindend advies door de gemeenteraad. Indien een advies van de gemeenteraad noodzakelijk is alvorens een omgevingsvergunning kan worden verleend, dan is dit niet mogelijk binnen de wettelijke termijn van 8 weken die van toepassing is bij de reguliere procedure.

In deze beleidsregel wordt een koppeling gelegd tussen de door de gemeenteraad vastgestelde lijst met categorieën van gevallen waarvoor de raad adviesrecht heeft en de mogelijkheid om de Uniforme procedure van toepassing te verklaren door het college. De lijst voor adviesrecht bevat de gevallen waarvan de raad overwogen heeft dat de impact groot is en daarmee aanzienlijke gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. In dergelijke gevallen gaan wij ervan uit dat er ook 'naar verwachting' bezwaren zijn tegen dit plan. Wij kunnen dan de UOV toepassen. Andersom geldt dit niet. Een plan waartegen bezwaren zijn, heeft lang niet altijd aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze beleidsregel vormt hiermee een groot deel van de motivering om vervolgens te besluiten om de Uniforme procedure toe te passen.

Zoals hierboven is opgenomen, gelden er twee criteria voor toepassing van de Uniforme procedure: aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving én naar verwachting bezwaren hiertegen. De in dit besluit en motivering geformuleerde beleidsregels geven hier invulling aan. De uitgangspunten geven richting aan de invulling van de criteria uit de wet maar blijven ook ruimte geven voor een eigen afweging hierin. Deze uitgangspunten kunnen dus ook niet zwart-wit worden toegepast maar geven wel richting aan besluitvorming over het van toepassing verklaren van de UOV bij een BOPA. Bij besluitvorming over het al dan niet toepassen van de UOV bij een BOPA spelen de volgende criteria een rol:

a Uitgangspunt is de reguliere procedure

De UOV zou de uitzondering moeten zijn op de algemene regel dat in principe de reguliere procedure wordt toegepast. Wij passen de UOV dan ook terughoudend toe. Kleine afwijkingen passend in het ruimtelijk beleid doen wij in principe met de reguliere procedure. Kleine afwijkingen zijn onder andere plannen die vergelijkbaar zijn met de plannen op de kruimelgevallenlijst uit Bijlage II, artikel 4 van het Bor.

Bij grote projecten (vergelijkbaar met het projectafwijkingbesluit onder de Wro) passen wij vaker de UOV toe.

b Criterium 'aanzienlijke gevolgen' is leidend

Als een plan aanzienlijke gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving, dan gaan wij ervan uit dat er ook 'naar verwachting' bezwaren zijn tegen dit plan. Wij kunnen dan de UOV toepassen. Andersom geldt dit niet. Een plan waartegen bezwaren zijn, heeft lang niet altijd aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

c Relatie met bindend adviesrecht

De gemeenteraad heeft (bij besluit van 29 november 2022) bepaald in welke gevallen de raad een bindend adviesrecht heeft bij een BOPA. Wij maken daarbij onderscheid tussen projecten in het stedelijk gebied en in het buitengebied. Gevallen waarvoor de raad het bindend adviesrecht heeft, zijn zonder uitzondering grote ontwikkelingen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Wij passen dan ook in principe de UOV toe bij projecten waarvoor het bindend adviesrecht geldt van de raad. Bijkomend voordeel hierbij is ook dat in de UOV het raadsproces met betrekking tot het bindend adviesrecht beter is in te passen. Andersom is het zeker niet zo dat als het bindend adviesrecht niet van toepassing is, er per definitie geen sprake is van 'aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving'.

d Mate van inbreuk op geldend planologische regiem

Of er aanzienlijke gevolgen zijn voor de fysieke leefomgeving, hangt ook af van de inbreuk of afwijking ten opzichte van het geldende planologische regiem. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin het project naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie van het project tot belanghebbenden en de aard en de omvang van het project.

e Plannen met veel maatschappelijke 'impact'

Los van het aantal woningen en de 'objectieve' grootte van een project, zijn er ook projecten die vanwege de ligging ervan veel maatschappelijke impact hebben. Te denken is hierbij met name aan stedelijke herstructureringslocaties die omringd worden door veel belanghebbenden en waarbij het project ook impact kan hebben op de fysieke leefomgeving in een wat groter gebied (bijvoorbeeld met betrekking tot parkeren). Vanwege de maatschappelijke impact van dit soort projecten is een Uniforme procedure hier gerechtvaardigd. Het betreft hier, samenvattend, projecten die op zich niet zo heel groot zijn, maar waarbij de maatschappelijke impact het project complex maakt. En waarbij dus aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen optreden vanwege die maatschappelijke complexiteit.

De verwachting is dat bij een ontwikkeling die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving er vrijwel altijd belanghebbenden zijn die reageren op deze voorgenomen ontwikkeling. Het aantal reacties zal veelal afnemen wanneer de initiatiefnemer in het voortraject mogelijke belanghebbenden informeert en, zo mogelijk, bij de ontwikkeling rekening houdt met de inbreng van deze belanghebbenden.

Het uitgangspunt is daarom dat bij een ontwikkeling die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving in beginsel verwachten wordt dat verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de betreffende ontwikkeling. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken wanneer de initiatiefnemer aantoonbaar maakt dat er bij de betreffende ontwikkeling in principe géén bedenkingen van belanghebbenden te verwachten zijn.

Voor de beoordeling hiervan wordt door ons college mede gebruikgemaakt van de opbrengst van de participatie die de initiatiefnemer heeft verricht. De opbrengst van de participatie is niet doorslaggevend voor de beoordeling of artikel 3.4 Awb van toepassing moet worden verklaard, maar levert input. Het is en blijft een afweging die ons college zelfstandig zal maken.