

Beleidsregel Toepassing UOV bij BOPA's

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Oss;

gezien het voorstel met registratienummer 5312786;

Overwegende dat het wenselijk is om een beleidsregel vast te stellen voor het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op basis van artikel 16.65, vierde lid van de Omgevingswet;

Gelet op het bepaalde in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

De volgende beleidsregel Toepassing UOV bij BOPA's inclusief motivering met bijlage vast te stellen.

Beleidsregel Toepassing UOV bij BOPA's

ARTIKEL 1 BEGRIPPEN

Voor het toepassen van de beleidsregel is het van belang om te weten wat er met bepaalde begrippen wordt bedoeld. Daar waar geen definitie is opgenomen, sluiten we aan bij de definities uit de geldende wetgeving en het omgevingsplan van de gemeente. Als daar geen definitie is opgenomen, geldt het normaal spraakgebruik.

- UOV: uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht
- BOPA: (aanvraag omgevingsvergunning voor een) buitenplanse omgevingsplanactiviteit

ARTIKEL 2 UOV VAN TOEPASSING BIJ ADVIES RAAD

1. Het college zal de UOV van toepassing verklaren bij een BOPA die ziet op een categorie zoals opgenomen op de lijst van categorieën van gevallen van BOPA's waarvoor de raad als adviseur optreedt zoals bedoeld in artikel 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet.
2. Het college vermeldt in de motivering op welke categorie van gevallen op de lijst van BOPA's waarvoor de raad als adviseur optreedt de aanvraag omgevingsvergunning ziet.

ARTIKEL 3 UOV VAN TOEPASSING IN ANDERE GEVALLEN

1. Het college zal de UOV van toepassing verklaren bij een BOPA waarbij sprake is van een hoge mate van inbreuk op het geldende planologische regiem en/of sprake is van een plan met veel maatschappelijke 'impact'.
2. Het college vermeldt in de motivering waarom er sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en waartegen verschillende belanghebbenden naar verwachting bedenkingen zullen hebben.
3. Ingeval een aanvrager op basis van artikel 16.65, eerste lid van de Omgevingswet het verzoek indient de UOV toe te passen, dan weigert het college dit verzoek alleen op basis van het bepaalde in het tweede lid.

Artikel 4 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt tegelijkertijd inwerking met de Omgevingswet.

ARTIKEL 5 CITEERTITEL

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Toepassing UOV bij BOPA'S'.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 12 december 2023

Het college voornoemd,

*De secretaris,
Drs. H. Mensink*

De burgemeester,
Drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans

Motivering bij de beleidsregel Toepassing UOV bij BOPA'S d.d. 12 december 2023

Beleid met betrekking tot het toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Wettelijk regiem

Met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) kan het college van B&W 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

Uitgangspunt is dat de reguliere procedure van toepassing is (art. 16.62 Omgevingswet) op een aanvraag om een BOPA. Bij een reguliere procedure wordt er geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd 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.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure

In afwijking hiervan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: UOV) van toepassing (art. 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.

De Omgevingswet bepaalt (in artikel 16.65, lid 4) dus 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 gevolgd¹, 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 zienswijzenota 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 uitgebreide 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.

Behoeft 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

1) Het BOPA-proces met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is vergelijkbaar met de procedure die onder de Wabo wordt gevoerd voor het projectafwijkingsbesluit waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Ook daarvoor is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb verplicht.

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 omgevingsplan² 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 Oss 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 ontwerpfasen een uitgewerkt (concept)besluit beschikbaar is, dat duidelijkheid geeft aan zowel aanvrager als omwonenden.

Inhoud van beleidsregels

Zoals hierboven is opgenomen, gelden er twee criteria voor toepassing van de uitgebreide procedure: aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving én naar verwachting bezwaren hiertegen. De in dit besluit en motivering geformuleerde beleidsregels geven hier invulling aan. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze criteria moeten worden geïnterpreteerd; er is nog geen jurisprudentie over beschikbaar. Dat geeft ons de ruimte om zelf te bepalen hoe we deze regeling willen toepassen. Het is ook nodig om een inhoudelijk standpunt te bepalen omdat met name het criterium 'aanzienlijke gevolgen' door een omwonende op een hele andere manier kan worden ervaren dan op een wat hoger gemeentelijk niveau.

Als voorbeeld noemen we hierbij de bouw van een nieuwe ruimtevoorraumte-woning in het buitengebied. Hoewel de persoonlijke gevolgen van een nieuwe woning door een omwonende als ernstig kunnen worden ervaren, is het maar de vraag of er hier sprake is van 'aanzienlijke gevolgen' in de zin van de wet. Dat zal niet gauw het geval zijn.

Hieronder formuleren we onze uitgangspunten. Deze 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. We passen de UOV dan ook terughoudend toe. Kleine afwijkingen doen we in principe met de reguliere procedure. Kleine afwijkingen zijn plannen die vergelijkbaar zijn met de plannen op de kruimelgevallenlijst uit Bijlage II, artikel 4 van het Bor. Op basis van deze lijst hebben wij een eigen lijst opgesteld, die bij deze motivering als bijlage I is opgenomen, met plannen waarvoor in principe de reguliere procedure wordt toegepast.

Bij grote projecten (vergelijkbaar met het projectafwijkingbesluit onder de Wro) passen we vaker de UOV toe. In een enkel geval kan er ook sprake zijn van 'aanzienlijke gevolgen' bij een plan dat op de lijst in bijlage I staat. Het gaat hierbij dan met name over tijdelijke afwijkingen voor grote projecten, woningbouwprojecten binnen het stedelijk gebied of grote gebruikswijzigingen. Voor deze projecten passen we 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. We 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

2) De opvolger van het bestemmingsplan.

De gemeenteraad heeft bepaald in welke gevallen de raad een bindend adviesrecht heeft bij een BOPA. We 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. Als voorbeeld: een ruimtevoorraimte-woning óp een voormalig agrarisch bouwvlak heeft veel minder ruimtelijke impact dan een ruimtevoorraimte-woning op een locatie waar op dit moment alleen weiland aanwezig is. In de tweede situatie zijn er eerder aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. En als er alleen burgerwoningen in de buurt liggen dan zal een nieuwe burgerwoning niet gauw aanzienlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Als er bedrijven in de buurt liggen, is dat veel eerder het geval.

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 uitgebreide 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.

Bijlage 1 bij Motivering bij de beleidsregel Toepassing UOV bij BOPA'S d.d. 12 december 2023

Lijst met categorieën plannen, gebaseerd op Bijlage II, artikel 4 van het Bor, met plannen waarvoor in principe de reguliere procedure wordt toegepast.

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan;
2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a, dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemd eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;
5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
9. het gebruiken van bouwwerken en van bij die bouwwerken aansluitend terrein;
10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
 - c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
 - d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;
11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.