

Notitie van toepassing verklaren uitgebreide voorbereidingsprocedure

Uitgangspunt in de Omgevingswet (Ow) is dat het college bevoegd gezag is voor het verlenen van de reguliere en uitgebreide omgevingsvergunningen. Voor die gevallen die de raad heeft aangewezen voor bindend adviesrecht is het college verplicht advies te vragen aan de raad voordat zij de vergunning kunnen verlenen.

Voor omgevingsvergunningen kunnen twee soorten voorbereidingsprocedures gevoerd worden. De reguliere procedure van 8 weken en de uitgebreide procedure van 26 weken. Beiden kunnen éénmalig verlengd worden met 6 weken als dat nodig is.

De wetgever is duidelijk dat vergunningprocedures in veel gevallen korter kunnen duren. Vandaar dat de reguliere voorbereidingsprocedure als norm is gesteld en in minder gevallen een verplichting geldt voor het doorlopen van een uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Reguliere procedure

Tweede uitgangspunt in de Omgevingswet is dus dat de omgevingsvergunningen worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. Op grond van artikel 16.64, eerste lid van de Omgevingswet bedraagt de beslistermijn in beginsel acht weken.

Het gaat hierbij om aanvragen die passen in het omgevingsplan of om aanvragen die niet passen in het omgevingsplan maar waarvoor geen uitgebreide procedure is voorgeschreven.

Er wordt een aanvraag ingediend en als die ontvankelijk is, wordt deze binnen 8 weken afgehandeld (verleend of geweigerd).

Uitgebreide procedure

Op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet zijn er drie situaties waarbij een uitgebreide procedure gevolgd moet of kan worden:

1. Bij door de wetgever in de wet genoemde specifieke activiteiten. Dit betreft voornamelijk activiteiten, waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder, tenzij participatie vooraf verplicht is gesteld, bijvoorbeeld als er een milieueffectrapport moet worden gemaakt of bij bepaalde lozingsactiviteiten.
2. Als de aanvrager heeft verzocht om of ingestemd met het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Bijvoorbeeld bij een grootschalig project, waarvoor een complexe afweging is vereist en waarbij het op voorhand vaststaat dat meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben. Dan kan het raadzaam zijn om de gelegenheid aan anderen te bieden tot het indienen van een zienswijze tegen het voorgenomen besluit, zodat deze zienswijzen in een definitief besluit (op voorhand) kunnen worden meegewogen. In een reguliere procedure wordt een besluit genomen, zonder dat vooraf de gelegenheid wordt geboden tot inspraak, tenzij participatie vooraf verplicht is gesteld.
3. Het college kan daarnaast zelfstandig de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit:
 - 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.

Op grond van artikel 16.66 Omgevingswet is de beslistermijn van de uitgebreide voorbereidingsprocedure in beginsel 26 weken.

Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt er eerst een ontwerpbesluit ter inzage gelegd waartegen eenieder zienswijzen kan indienen en daarna een definitief besluit genomen.

Van toepassing verklaren uitgebreide voorbereidingsprocedure

De uitgebreide voorbereidingsprocedure moet per aanvraag van toepassing worden verklaard door het college. Dit mag niet met een 'groslijst' zoals bij het adviesrecht en/of de verplichte participatie. De intentie van de wetgever is immers zo veel mogelijk aanvragen af te doen met de reguliere procedure van 8 weken.

Als het college voornemens is de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, dan moet de aanvrager, voorafgaand aan het nemen van het besluit, in de gelegenheid zijn gesteld zijn zienswijze daarvoor naar voren te brengen (artikel 16.65, lid 5 Ow). Hiervoor is geen termijn gesteld en zou veelal tijdens het vooroverleg besproken kunnen worden of via een aparte brief of mail met een termijn van één week. Het is zaak om dit zo vroeg mogelijk aan te geven bij de aanvrager; het liefst tijdens het vooroverleg.

Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is verklaard, geldt de afhandelingstermijn van 26 weken in plaats van 8.

Mandaat

Het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure valt onder het Algemeen Mandaatbesluit Gemeente Midden-Groningen 2023 en mag dus uitgevoerd worden door de Adviseur Ruimtelijke Plannen van de ambtelijke organisatie.

Als de aanvrager een zienswijze indient, moet het college hier wel zelf formeel een besluit over nemen.

Kader voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure

Ondanks dat er geen 'groslijst' vastgesteld mag worden voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is het wel goed om een kader te hanteren wanneer we de uitgebreide procedure van toepassing willen verklaren. Zodat we alle gevallen hetzelfde behandelen en dezelfde afweging maken.

De door de raad vastgestelde Lijst met gevallen voor adviesrecht gemeenteraad wordt gehanteerd als toetsingskader voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken. De raad heeft bij het vaststellen van deze lijst immers gevallen benoemd die naar de mening van de raad een dusdanige impact op de leefomgeving kunnen hebben dat zij hier zelf bindend advies over willen geven. Door de dusdanige impact op de leefomgeving ligt het dan ook in de verwachting dat verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Het is dan ook uitlegbaar en verdedigbaar om deze gevallen ook aan te houden voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Buurtgenoten en andere belanghebbenden worden dan in de ontwerpfasen al meegenomen in de ontwikkelingen in hun omgeving. Als zij het niet eens zijn met deze ontwikkelingen, dan kunnen zij hier zienswijzen tegen indienen.

In de praktijk zou het ook voor kunnen komen dat er een aanvraag voor een activiteit wordt ingediend die in strijd is met het omgevingsplan, die niet onder de advieslijst van de raad valt, maar waarvan wel ingeschat wordt of al bekend is dat de activiteit aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving en verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Ook dan kan namens het college gemotiveerd de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard worden. Omdat de aangevraagde activiteit niet op de advieslijst van de raad staat, is het dan ter beoordeling aan het college of er voor deze aanvraag alsnog ook een advies bij de raad moet worden aangevraagd.

Werkwijze versus Omgevingswet

Zoals hierboven aangegeven moet voor iedere aanvraag een apart besluit genomen worden voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De wetgever heeft dit ingebouwd zodat de uitgebreide procedure niet automatisch van toepassing kan worden verklaard met een groslijst, maar dat hier een aparte en bewuste, onderbouwde keuze voor gemaakt wordt.

Het college stelt dan ook geen lijst met gevallen vast, maar sluit wel aan bij de lijst van de raad met de gevallen waarvan zij vindt dat het gaat om activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waar naar verwachting bedenkingen tegen zijn. De omgeving wordt hiermee in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen.

De voorgestelde werkwijze is wellicht niet helemaal zoals de wetgever de snelle afhandeling van aanvragen heeft beoogd, maar desondanks is dit naar onze mening een te verantwoorden, heldere en transparante manier van werken. Het gaat hierbij om de complexere aanvragen met dusdanige impact op de leefomgeving. Met de uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen we een zorgvuldigere toetsing, belangenafweging en participatie doen dan bij een reguliere procedure. Het plan moet voor ontwerp ter inzage worden gelegd en daarmee hebben belanghebbenden een vroegtijdige, extra mogelijkheid (in de vorm van zienswijzen) om te reageren op het plan.

Er zijn meerdere gemeenten in Nederland die per 1 januari 2024 op deze manier gaan werken. Jurist-prudentie zal in de toekomst moeten uitwijzen of de rechter deze werkwijze juist vindt.