

Onderwerp: Besluit categorieën van gevallen ex artikel 6.5., derde lid Besluit omgevingsrecht gemeente Overbetuwe 2011 en Besluit intrekking Beleidsregel Projectbesluit (Wro) gemeente Overbetuwe 2011

Ons kenmerk: 10rv000140

Programma(speerpunt): N.v.t.

Nummer:

Elst, 1 maart 2011

AAN DE RAAD

1. Samenvatting

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wabo is de mogelijkheid tot het nemen van een projectbesluit (PB) op basis van de Wro komen te vervallen en vervangen door een omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo). Deze opvolger van het projectbesluit wordt binnen de gemeente Overbetuwe betiteld als 'projectomgevingsvergunning' (POG).

De gemeenteraad wordt bij de besluitvorming betrokken doordat in de Wabo is opgenomen dat de gemeenteraad, op verzoek van het college, een verklaring van geen bedenkingen (VvGB) moet afgeven voor elke te verlenen POG.

De Wabo biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om categorieën gevallen aan te wijzen waarvoor een VvGB niet is vereist (artikel 6.5, derde lid Besluit omgevingsrecht) (ook: POG-lijst). Het gevolg hiervan is dat de proceduretijd van een POG (die valt binnen één van de aangewezen categorieën) met 8 tot 16 weken wordt verkort.

Voordat de vraag aan de orde komt welke categorieën gevallen er in de POG-lijst opgenomen moeten worden, is eerst gekeken naar de noodzaak en wenselijkheid van de Projectomgevingsvergunning in het algemeen en de POG-lijst in het bijzonder. Hierbij speelt de evaluatie van de Beleidsregel Projectbesluit (Wro) gemeente Overbetuwe 2008 ook een rol. In 2008 besloot de gemeenteraad immers om geen procedures tot een projectbesluit te volgen, maar altijd te kiezen voor herziening van het bestemmingsplan.

Vanwege de inwerkingtreding van de Wabo wordt voorgesteld om het Besluit categorieën van gevallen ex artikel 6.5., derde lid Besluit omgevingsrecht gemeente Overbetuwe 2011 vast te stellen en de Beleidsregel Projectbesluit (Wro) gemeente Overbetuwe 2008 in te trekken.

2. Waarom naar de raad

De gemeenteraad is op basis van artikel 6.5., derde lid van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bevoegd om categorieën gevallen aan te wijzen waarvoor een Verklaring van Geen Bedenkingen niet vereist is. Ook is de gemeenteraad bevoegd om de eerder door de raad vastgestelde Beleidsregel Projectbesluit (Wro) gemeente Overbetuwe 2008 in te trekken.



3. Doelstelling en beoogd meetbaar effect

De doelstelling is om categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor een Verklaring van Geen Bedenkingen niet vereist is, waarmee het beoogd effect zal zijn dat voor deze gevallen de proceduretijd met 8 tot 16 weken wordt verkort.

4. Argumenten en alternatieven

Wabo

Op 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. Hiermee is het Projectbesluit uit de Wro verdwenen, waarvoor in de plaats de projectomgevingsvergunning in de Wabo is opgenomen. In artikel 2.1, eerste lid, onder c. Wabo is opgenomen dat een omgevingsvergunning niet mag worden verleend als er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Artikel 2.12, eerste lid Wabo biedt de mogelijkheid om de vergunning toch te verlenen door gebruik te maken van een in het bestemmingsplan opgenomen *binnenplanse afwijking* of door middel van een *buitenplanse afwijking*.

Wanneer een binnenplanse of buitenplanse afwijking geen soulaas biedt, geeft de Wabo nog de mogelijkheid om toch een omgevingsvergunning te verlenen maar alleen als de gewenste activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Deze optie wordt binnen de gemeente Overbetuwe de Projectomgevingsvergunning (POG) genoemd.

Projectomgevingsvergunning, Projectbesluit en Bestemmingsplan

Het voormalig Projectbesluit en de Projectomgevingsvergunning (POG) lijken voor een groot deel op elkaar maar zijn op een aantal belangrijke punten anders. Deze verschillen leiden ertoe dat wordt voorgesteld om, in tegenstelling tot het Projectbesluit, de POG niet per definitie uit te sluiten en in bepaalde gevallen actief toe te passen. De belangrijkste verschillen, en tevens redenen om hiervoor te kiezen, zijn:

1. de POG is, anders dan het Projectbesluit, een vergunning en heeft geen kaderstellend karakter. De POG kan dus goed toegepast worden bij concrete plannen en projecten die volledig zijn uitgewerkt en waarbij geen verdere ontwikkelingen zijn voorzien. Dit past ook goed in de gedachte van de Wabo om verschillende vergunningen te bundelen tot één omgevingsvergunning met één procedure;
2. de procedure die gevolgd moet worden voor een POG kan flink worden verkort. De procedure van de POG is qua tijd vergelijkbaar met die van een bestemmingsplan en een Projectbesluit. Echter, de Wabo biedt de mogelijkheid om de procedure met 8 tot 16 weken te verkorten. In de procedure van de POG moet de gemeenteraad namelijk altijd een Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB) afgeven. Deze verklaring wordt eerst in concept afgegeven en samen met het ontwerp-besluit voor de POG terinzage gelegd. Na de terinzagelegging moet de raad een besluit nemen om de concept VvGB definitief te maken. De raadsproces moet dus tweemaal worden doorlopen. De Wabo en de Bor bieden echter de mogelijkheid dat de raad categorieën gevallen aanwijst waarvoor geen VvGB vereist is. Wanneer er voor een POG geen VvGB vereist is, scheelt dat dus 8 tot 16 weken proceduretijd;
3. de verplichting om het bestemmingsplan aan te passen na het verlenen van een Projectbesluit geldt niet voor de POG;
4. een projectbesluit kon op basis van de Wro alleen worden genomen voor de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang. Voor de POG geldt deze voorwaarde niet.

Onveranderd blijft dat bij een POG, net als bij een projectbesluit en een bestemmingsplan er sprake moet zijn van een goede ruimtelijke ordening. De onderbouwing hiervan is bij een bestemmingsplan de *toelichting* en bij een POG de *ruimtelijke onderbouwing*. Inhoudelijk verschilt de toelichting van een bestemmingsplan niet van de ruimtelijke



onderbouwing. Ook de onderzoeksplicht is bij een POG niet anders dan bij een bestemmingsplan. Een POG moet daarnaast ook digitaal beschikbaar worden gesteld. Tot slot geldt voor de POG, net als bij een bestemmingsplan, dat wanneer er sprake is van een aangewezen bouwplan (minimaal 1 woning of een uitbreiding of verbouwing van minimaal (1.000 m²)) de gemeentelijke kosten middels een overeenkomst verhaald kunnen worden.

Een belangrijk argument dat voor het bestemmingsplan pleit als planologisch instrument is dat de POG een eenmalige vergunning is en geen toetsingskader biedt voor nieuwe aanvragen. Een bestemmingsplan biedt wel een blijvend toetsingskader (een kaderstellend plan) en kan op deze manier een bepaalde mate van flexibiliteit bieden die nodig is bij ontwikkelingen.

Wanneer een POG en wanneer een bestemmingsplan?

De keuze tussen een POG en een (herziening van het) bestemmingsplan is afhankelijk van het soort aanvraag/project. Over het algemeen kan gesteld worden dat bij aanvragen waarbij het plan nog niet definitief is, een bestemmingsplan prefereert. Ook bij woningbouwprojecten (ongeacht de grootte) prefereert een bestemmingsplan vanwege de flexibiliteit die hierbij benodigd is. Regels voor bijgebouwen, uitbouwen, carports, aan huis gebonden beroep, etc. kunnen namelijk niet in een POG worden opgenomen.

Een ander afwegingskader is het maatschappelijk draagvlak voor een project. Bij een bestemmingsplanprocedure is er slechts één rechtsgang mogelijk, namelijk beroep bij de Raad van State. Bij een POG is er eerst een bezwarenprocedure, vervolgens beroep bij de rechtbank en tot slot pas hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer vooraf al duidelijk is dat een plan op bezwaren uit de omgeving kan rekenen is het aan te bevelen om, mede in het kader van klantgerichtheid, voor een bestemmingsplanprocedure te kiezen. Een bestemmingsplanprocedure heeft immers een kortere rechtsgang waardoor zowel de initiatiefnemer als de bezwaarmakers sneller duidelijkheid hebben over de doorgang van het project en minder (juridische) kosten hoeven te maken.

Waar de grens precies ligt tussen POG en bestemmingsplan is vooraf niet aan te geven. Dit zal per geval moeten worden afgewogen. Wel is het mogelijk om voor een aantal specifieke categorieën vooraf aan te geven dat bij dit type aanvragen (voor gebruik, werkzaamheden of bouwen) een kaderstellend bestemmingsplan niet voor de hand ligt. Het gaat hierbij om concrete projecten of aanvragen zoals het realiseren van lichtmasten, een geluidsscherm of het aanleggen van een fiets- of wandelpad. Voor dergelijke gevallen prefereert een POG.

Waarom een lijst met gevallen waarvan de gemeenteraad het niet nodig acht dat geen VvGB vereist is

In de memorie van toelichting van de Wabo staat het volgende over de POG en over het afgeven van een VvGB:

Een bestemmingsplan geeft invulling aan het ruimtelijk beleid in een gemeente en is een juridisch bindend kader voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het is wenselijk dat de afweging omtrent de buitenplanse afwijking (een POG) door hetzelfde orgaan wordt gemaakt als het orgaan dat de beslissing neemt omtrent de wijziging van het bestemmingsplan. Anders zou de bevoegdheid van de raad ondergraven kunnen worden.

De wetgever geeft hiermee dus aan dat gemeenten voorzichtig moeten zijn met het delegeren van bevoegdheden, en in dit geval, het vastleggen van gevallen waarbij een VvGB niet vereist is. Er zijn echter altijd gevallen die een dermate kleine ruimtelijke impact hebben en waarbij op andere manieren de gemeenteraad al is betrokken



(bijvoorbeeld doordat een initiatief aan vastgesteld beleid moet voldoen) waarbij een korte en snelle procedure gewenst is.

De Wabo biedt de mogelijkheid om de procedure met 8 tot 16 weken te verkorten. Dit kan door de raad categorieën van gevallen aan te laten wijzen waarvoor geen VvGB vereist is.

De POG-lijst

De bedoelde situaties waarbij een POG prefereert boven een kaderstellend bestemmingsplan zijn onder te verdelen in 5 categorieën (A t/m E). In het Besluit categorieën van gevallen ex artikel 6.5., derde lid Besluit omgevingsrecht zijn de categorieën voorzien van maximale maten en voorwaarden. Wanneer een verzoek binnen het Besluit past zal het verzoek door middel van een POG in procedure worden gebracht. Wanneer een verzoek buiten de werking van het Besluit valt, wordt per verzoek een afweging gemaakt tussen een POG- of een bestemmingplanprocedure.

De categorieën van gevallen zijn de volgende:

- A) Een bouwwerk geen gebouw zijnde, buiten de bebouwde kom
Hierbij valt te denken aan: (licht)masten, (geluid)schermen, civiele kunstwerken zoals bruggetjes, beeldende kunstobjecten en diverse recreatieve bouwwerken zoals een veerstoep.
- B) Het gebruiken van gronden, binnen en buiten de bebouwde kom
Hierbij valt te denken aan het gebruiken van gronden als groen of parkeerplaatsen, et cetera. Het gaat hierbij alleen om het gebruik van de grond niet om het bebouwen van de grond.
- C) Infrastructuur; aanleg en aanpassing van bestaande weg-, water-, parkeer- en groenvoorzieningen van lokale aard
Hierbij valt te denken aan het gebruik als én werkzaamheden voor groen, parkeerplaatsen, steigertjes, aanpassing in wegprofiel, reconstructie van een kruispunt, et cetera.
- D) Gebouwen ten behoeve van extensieve recreatie
Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld een vogelkijkhut of een schuilhut voor fietsers en/of wandelaars.
- E) Projecten voor het herstel, behoud en ontwikkeling van natuur en landschap
Hierbij valt te denken aan het gebruik én werkzaamheden voor natuur en landschap zoals een paddenpoel of vegetatierand. Het gaat hierbij alleen om het gebruik en de groene inrichting van de gronden en niet om het bebouwen van de gronden.

Het voorstel is om bovenstaande categorieën en maten op te nemen in het Besluit categorieën van gevallen ex artikel 6.5., derde lid Besluit omgevingsrecht waarvoor een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) niet vereist is. Op deze manier wordt voor deze relatief kleine ontwikkelingen een tijdswinst van 8 tot 16 weken geboekt. Een ander voordeel is dat de gemeenteraad ook niet onnodig belast wordt met deze kleine ontwikkelingen.

Bij grotere ontwikkelingen blijft de gemeenteraad altijd betrokken bij de besluitvorming door óf de VVGB die aan de gemeenteraad gevraagd moet worden als er een POG-procedure wordt gevolgd, óf omdat er gekozen wordt voor een kaderstellend bestemmingsplan waarbij de gemeenteraad bevoegd gezag is om het bestemmingsplan vast te stellen.

Algemene procedureverkorting POG

In het Besluit categorieën van gevallen ex artikel 6.5., derde lid Besluit omgevingsrecht is nog een artikel opgenomen dat ervoor moet zorgen dat de procedure van de POG niet onnodig lang wordt en waarbij de gemeenteraad niet onnodig wordt belast. Het gaat



hierbij om het aanvragen van de *definitieve* VvGB. In de procedure van de POG is opgenomen dat het bevoegd gezag (doorgaans het college) een VvGB vraagt aan de gemeenteraad. De gemeenteraad geeft (in het positieve geval) een ontwerp-VvGB af. Deze ontwerp-VvGB ligt vervolgens samen met het ontwerp-besluit terinzage. De wet schrijft vervolgens voor dat het bevoegd gezag de definitieve VvGB aanvraagt, ongeacht of er tijdens de terinzage legging zienswijzen en/of adviezen zijn binnengekomen op de ontwerp-POG of op -VvGB.

Voor de gevallen dat de gemeenteraad een ontwerp-VvGB heeft afgegeven, én het ontwerp-POG samen met het ontwerp-VvGB voor zienswijzen en adviezen ter inzage heeft gelegen én er géén zienswijzen en/of adviezen zijn ingediend op het ontwerp-besluit (lees: de POG) als het ontwerp-VvGB, is er geen VvGB vereist.

Aan dit artikel zit echter wel een klein risico. Het is namelijk niet zeker of een dergelijke regeling binnen de werking van de wet valt. Het risico van dit artikel is echter zeer klein. Er wordt namelijk alleen gebruik van gemaakt op het moment dat er geen zienswijzen en/of adviezen zijn ingediend. De kans dat er dan alsnog een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen een POG is dan erg klein. Daarbij kan in een dergelijke situatie het gebrek aan een definitieve VvGB – nog voordat een rechter uitspraak doet – worden hersteld door deze alsnog door de raad af te laten geven. De raad was immers al akkoord met het ontwerp-VvGB.

5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Na vaststelling en in werking treding van het besluit kunnen verzoeken die binnen de werking van het Besluit vallen door middel van een POG in procedure worden gebracht. Hiermee wordt per verzoek een tijdsinst van 8 tot 16 weken behaald en wordt de gemeenteraad niet onnodig belast met deze kleine ontwikkelingen.

De intrekking van de beleidsregeling hoeft niet geëvalueerd te worden. Evaluatie van het besluit, waarmee de categorieën van gevallen zijn aangewezen, zal gebeuren, zodra daar aanleiding toe is. Waarschijnlijk binnen twee jaar.

6. Communicatie

De besluiten worden na vaststelling respectievelijk intrekking bekendgemaakt in Hét Gemeente Nieuws en op de website van de gemeente.

7. Kosten, baten en dekking

N.v.t.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th.M.M. Hoex.

E. Tuijnman.

8. Relevante stukken

1. Evaluatie Beleidsregel Projectbesluit (Wro) gemeente Overbetuwe 2008
2. Beleidsregel Projectbesluit (Wro) gemeente Overbetuwe 2008

Portefeuillehouder: J.A.M. van Baal

Behandelend ambtenaar voor technische vragen: P.C.M. Gerards, tel.: (0481) 362300,
email: p.gerards@overbetuwe.nl

