OWO-samenwerking
Samen sterker!

Procesnotitie voorbereiden aanvraag OWO-gemeenten

18 september 2024

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Aanleiding 4
2.1 De verbeterdoelen van de Omgevingswet 4
2.2 Uitdagingen 4
3. Oude werkprocessen 6
3.1 Principeverzoek 6
3.2 Aanvraag omgevingsvergunning 6
3.3 Conclusie oude werkprocessen 6
4. Nieuwe werkprocessen 7
4.1 Verken uw idee 7
4.2 Conceptverzoek 8
4.3 Aanvraag omgevingsvergunning 9

1. Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Daarmee is als planologisch toetsingskader het omgevingsplan geïntroduceerd. Deze vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Geldende bestemmingsplannen zijn niet verdwenen, maar zijn per 1 januari 2024 opgegaan in het van rechtswege ontstane tijdelijk omgevingsplan.

Net als voorheen, is het onder de Omgevingswet mogelijk om voor initiatieven via een omgevingsvergunning van de planologische regels af te wijken. Het (tijdelijk) omgevingsplan voorziet zelf al in afwijkingsregels om onder voorwaarden 'binnenplans' af te wijken. Waar dat niet volstaat, kan er 'buitenplans' worden afgeweken. Onder de Omgevingswet wordt dit laatste een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) genoemd.

Onder de Omgevingswet verandert het nodige. Waar onder de oude wet voor grotere ruimtelijke initiatieven de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing was, is onder de omgevingswet veelal de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. Ook vergt de Omgevingswet een integrale afweging waarin de gemeente zich open en flexibel opstelt. Dit vraagt om een herijking van het gehele traject dat een ruimtelijk initiatief doorloopt; van idee tot planuitwerking en vergunningaanvraag.

Met deze procesnotitie wordt voor (het vooroverleg van) ruimtelijke initiatieven een nieuw werkproces voorgesteld dat past bij de Omgevingswet en waarin een goede dienstverlening centraal staat.

Sommige initiatieven worden mogelijk gemaakt door het wijzigen van het omgevingsplan. Daarmee wordt het planologisch kader aangepast op het initiatief, in plaats van dat met een omgevingsvergunning van het kader wordt afgeweken. Voor het wijzigen van het omgevingsplan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Waardoor de behoefte aan een nieuw proces minder groot is. Voor specifieke initiatieven die mogelijk gemaakt worden met een wijziging van het Omgevingsplan is het verstandig dezelfde nieuwe processen te volgen.

Leeswijzer
Deze procesnotitie begint met het hoofdstuk 'Aanleiding', waarin de doelstelling van de Omgevingswet worden beschreven en de uitdagingen die het met zich meebrengt. Vervolgens worden, in het hoofdstuk 'Oude werkprocessen', de oude werkprocessen beschreven en waarom deze werkprocessen niet toereikend zijn onder de Omgevingswet. Deze procesnotitie wordt afgesloten met een beschrijving van de nieuwe werkprocessen in het hoofdstuk 'Nieuwe werkprocessen'.

2. Aanleiding

Door de invoering van de Omgevingswet veranderen de omgevingsvergunningen en onze werkprocessen. Deze procesnotitie is opgesteld met het doel een uitwerking te geven van de doelen die gesteld worden in de Omgevingswet en de uitdagingen die het meebrengt voor onze werkprocessen. Daarbij willen we onze dienstverlening naar een hoger niveau tillen.

2.1 De verbeterdoelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft het doel om de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever 4 verbeteringen bereiken[1].

Inzichtelijk omgevingsrecht
Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Het omgevingsrecht wordt duidelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik. De instrumenten van het stelsel Omgevingswet sluiten aan bij de fasen van de beleidscyclus.

Leefomgeving centraal
De fysieke leefomgeving staat centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat bijvoorbeeld over de samenhang tussen bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.

Ruimte voor lokaal maatwerk
De Omgevingswet biedt overheden meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De positie van decentrale overheden wordt versterkt volgens het principe Decentraal, tenzij. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.

Snellere besluitvorming
Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en beter. Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen. Voor de afhandeling van veel vergunningaanvragen gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken. Initiatiefnemers weten daardoor sneller waar ze aan toe zijn.

2.2 Uitdagingen

Naast dat de Omgevingswet vraagt om een betere en snellere besluitvorming hebben wij als gemeente ambities om de dienstverlening en werkprocessen naar een hoger niveau te tillen.

Doelmatige inzet van kosten en tijd tijdens planproces
De gevraagde inzet van kosten en tijd moeten in verhouding staan met de fase waarin het planproces zich bevindt. We dragen er zorg voor dat kosten pas gemaakt worden door de initiatiefnemer wanneer de planfase zich daar ook voor leent.

Bij de eerste fase van het verkennen en bepalen van wenselijkheid en globale haalbaarheid van een initiatief, past een beperkte inzet en uitwerking. Bij een verdergaande fase van bepalen van haalbaarheid en planuitwerking hoort al meer inzet en bij een uiteindelijke fase van toestemming (besluitvorming) hoort de volledige wettelijke inzet (vereisten).

---

[1] Bron: Uitgangspunten bij het ontwerp van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

Het is voor de initiatiefnemer van belang op tijd in overleg te treden met de gemeente. Een initiatiefnemer wil namelijk zo snel en goedkoop mogelijk het plan in uitvoering brengen. Dit kan een initiatiefnemer alleen bereiken als de gemeente in een vroeg stadium betrokken wordt bij de plannen, zodat de gemeente tijdig adviseert en eventueel bijstuurt. Ook als gemeente hebben we belang bij goed en tijdig overleg met de initiatiefnemer. Het vergroot namelijk de bereidheid van de initiatiefnemer om een kwalitatief goed plan te maken en daarbij voldoende en tijdig te participeren.

Ook willen wij als gemeente een goed ondernemersklimaat bieden aan (lokale) ondernemers en projectontwikkelaars. Een snelle en efficiënte voorbereiding van plannen maakt het voor deze ondernemers en projectontwikkelaars aantrekkelijk om in onze gemeente plannen te ontwikkelen. Dit levert een positieve bijdrage aan onze (woningbouw)opgaven.

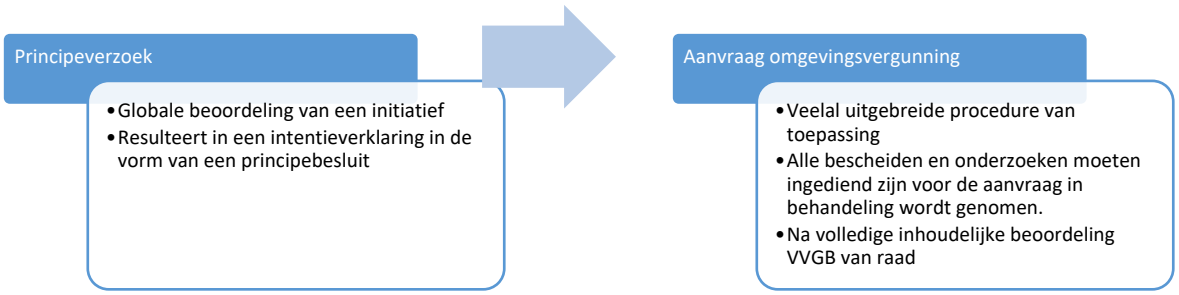
De wettelijke termijnen van de reguliere voorbereidingsprocedure
Waar onder de oude wet de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing was, is onder de omgevingswet veelal de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. De beslistermijn van een reguliere voorbereidingsprocedure is 8 weken en mag eenmalig verlengd worden met 6 weken. In de praktijk komt dit neer op een beslistermijn van maximaal 14 weken.

Wanneer het college niet binnen maximaal 14 weken een besluit neemt, kan de aanvrager gebruikmaken van de Wet dwangsom[2] bij niet tijdig beslissen. Dit kan, maar hoeft niet. Dit is een keuze die een aanvrager heeft. Wanneer een aanvrager gebruik maakt van de Wet dwangsom dan kan een dwangsom van maximaal € 1.442,- euro verbeurd worden. Ook kan de aanvrager beroep instellen bij de rechtbank wegens het niet tijdig beslissen. Op die wijze kan een besluit afgedwongen worden via de rechter. Ook gelet hierop is het dus van belang dat wij ons houden aan de wettelijke termijnen.

[2] De Wet dwangsom is de wet die enkele artikelen in de Algemene wet bestuursrecht heeft toegevoegd over de tijdigheid van besluitvorming en de consequenties hiervan.

3. Oude werkprocessen

De werkprocessen zagen er als volgt uit.



3.1 Principeverzoek

Een initiatiefnemer wil vaak eerst onderzoeken of de gemeente wil meewerken met het plan, zonder veel kosten te moeten maken voor het uitwerken van het plan en het doen van de benodigde onderzoeken. In een principeverzoek is het mogelijk om een eerste verkenning van het plan te doen. Dit kan resulteren in een intentieverklaring in de vorm van een principebesluit. Bij het principebesluit worden kaders meegegeven voor de verdere uitwerking van het plan. Denk hierbij aan bijvoorbeeld “mits welstand het plan positief beoordeeld” en “mits uit het akoestisch onderzoek blijkt dat er geen overwegende bezwaren zijn voor het toestaan van het plan”. Bij de uitwerking van het plan kan dus alsnog blijken dat het plan niet haalbaar is.

3.2 Aanvraag omgevingsvergunning

Na het verkrijgen van het principebesluit gaat de initiatiefnemer aan de slag met de uitwerking van het volledige plan. De tekeningen en onderbouwing van de aanvraag worden vervaardigd en alle benodigde onderzoeken worden uitgevoerd. Vervolgens dient de initiatiefnemer een aanvraag omgevingsvergunning in. In deze formele procedure wordt getoetst of er aan de gestelde kaders van het principebesluit voldaan is. Daarnaast wordt het plan getoetst op alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving en wordt overleg gevoerd met de provincie en andere ketenpartners. Waar nodig wordt de initiatiefnemer verzocht het plan aan te vullen en/of aan te passen. Nadat de volledige inhoudelijke beoordeling positief is afgerond, wordt, waar nodig, de aanvraag omgevingsvergunning voorgelegd aan de raad voor het verkrijgen van een VVGB (verklaring van geen bedenkingen). Inmiddels is de VVGB vervangen voor het bindend advies. Nadat het plan is voorgelegd aan de raad wordt de omgevingsvergunning verleend.

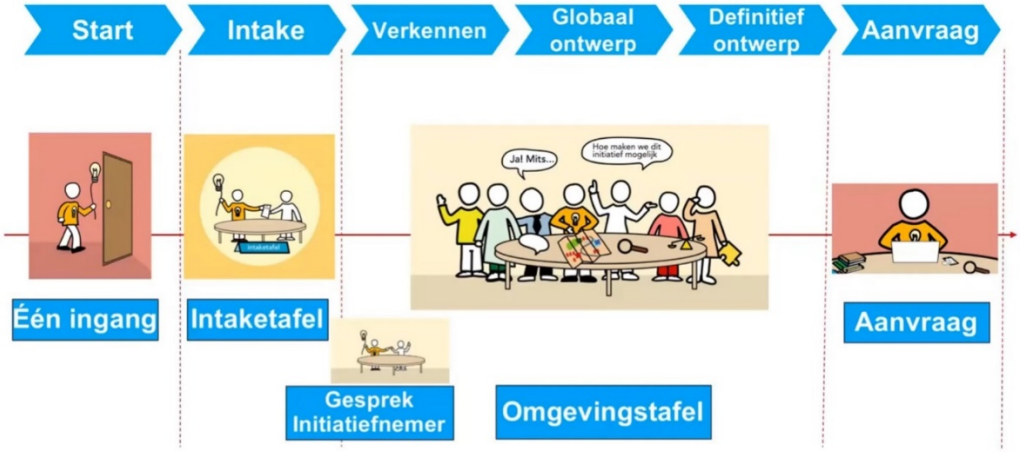
3.3 Conclusie oude werkprocessen

De Omgevingswet heeft meerdere verbeterdoelen, waaronder het in een vroeg stadium duidelijkheid verschaffen over de haalbaarheid van een initiatief aan de initiatiefnemer en het in overleg met de initiatiefnemer, de interne- en externe adviseurs en belanghebbenden tot een integraal afgewogen besluit komen. Snellere procedures behoren ook tot de verbeterdoelen van de omgevingswet. Daarom is in de Omgevingswet bepaald dat nagenoeg alle omgevingsvergunningen voorbereid moeten worden met de reguliere voorbereidingsprocedure.

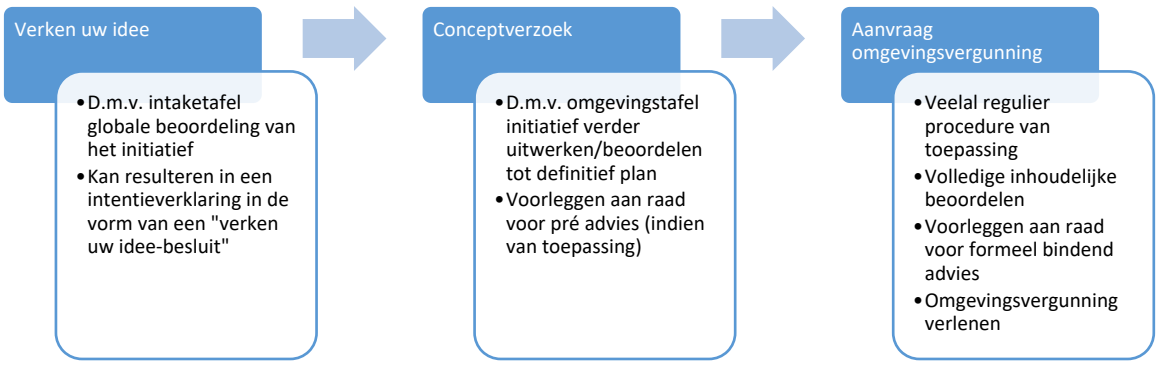
Wanneer oude werkprocessen gehandhaafd worden, zal de initiatiefnemer pas duidelijkheid krijgen over de daadwerkelijke haalbaarheid van het initiatief in de formele procedure, waarbij het plan al volledig is uitgewerkt. Het is dan veelal onmogelijk om binnen de wettelijke termijnen en kwalitatief goede beslissingen te nemen. De behandelaar heeft weinig tijd voor inhoudelijke beoordelingen. Daardoor is de kans groter dat er bij de beoordeling fouten worden gemaakt, de stukken onvolledig zijn of veel te laat worden aangeleverd.

4. Nieuwe werkprocessen

Het was bij de opzet van de Omgevingswet direct al duidelijk dat een doorlooptijd van acht weken een grote uitdaging is voor (doorgaans de meer complexe) aanvragen. Het idee is om al vóór de formele aanvraag met alle partijen aan de slag te gaan, en dat doen we aan intake- en omgevingstafels. De intaketafel is bedoeld om direct al te bepalen of een bepaald initiatief wenselijk is. Als een plan niet wenselijk is, dan is uitwerking niet meer zinvol. Is een initiatief wel wenselijk, dan kan er een vervolg komen in de omgevingstafel. De omgevingstafel is bedoeld om met de initiatiefnemer in gesprek te gaan om samen te zoeken naar de beste oplossing en hoe je het beste het initiatief kan realiseren. Alle adviseurs die een rol spelen bij het initiatief worden uitgenodigd voor de tafels[3].



De tafels zullen ingebed worden in de nieuwe werkprocessen. De intaketafel krijgt een plek in het proces bij 'Verken uw idee'. Dit proces vervangt het oude proces 'Principeverzoek'. De omgevingstafels zullen plaats vinden in het geheel nieuwe proces 'Conceptverzoek'. In de communicatie met initiatiefnemers zullen we actief sturen op deze werkwijze. Dit heeft namelijk voor alle betrokkenen veel voordelen. De werkprocessen zien er als volgt uit.



4.1 Verken uw idee

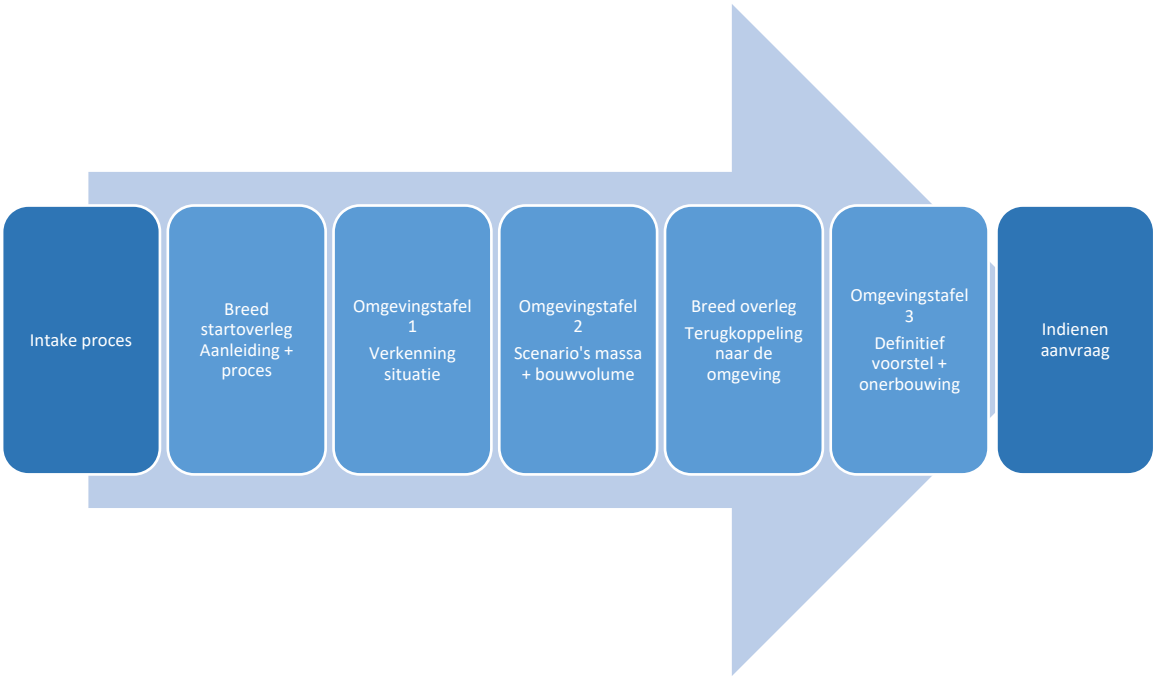
Onder het huidig regime wil de initiatiefnemer nog steeds vaak eerst onderzoeken of de gemeente wil meewerken aan het plan, zonder veel kosten te moeten maken voor het uitwerken van het plan

[3] Bron: Verslag: intake- en omgevingstafels (vpng.nl)

en het doen van de benodigde onderzoeken. Met “Verken uw idee” blijft het mogelijk om een eerste verkenning van het plan te doen. Zo wordt in een vroeg stadium, op basis van een schets of planbeschrijving, duidelijk of het plan een kans van slagen heeft. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de intaketafel, waarop ambtelijk wordt beoordeeld of het initiatief past binnen de kaders die de raad en het college hebben gesteld. Denk hierbij aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Dit kan resulteren in een intentieverklaring van het college van B&W, welke via het DSO (digitaal stelsel Omgevingswet) aangevraagd kan worden. Bij “verken uw idee” worden kaders meegegeven voor de verdere uitwerking van het plan. Denk hierbij aan bijvoorbeeld “mits welstand het plan positief beoordeeld” en “mits uit het akoestisch onderzoek blijkt dat er geen overwegende bezwaren zijn voor het toestaan van het plan”. Aan de initiatiefnemer wordt in ieder geval meegegeven dat sprake moet zijn van een ETFAL (evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Bij de uitwerking van het plan kan dus alsnog blijken dat het plan niet haalbaar is.

4.2 Conceptverzoek

Een conceptverzoek is een soort vooroverleg. De omgevingstafels dienen als leidraad voor het conceptverzoekproces. Onderstaand figuur geeft inzicht in het conceptverzoekproces en de omgevingstafels. Het plan zal gaande het proces in overleg met de gemeente uitgewerkt worden. Hoe de omgevingstafels ingezet worden is afhankelijk van de complexiteit en mate van uitwerking van het plan. Een complex plan dat nog in de schetsontwerpfase zit, zal het gehele proces doorlopen, zoals in het onderstaande figuur is weergegeven. Is het plan minder complex of al in een verdere ontwerpfase, dan worden in overleg met de behandelend ambtenaar delen van het proces versneld of overgeslagen. Ook is de omgevingstafel een mooie plek voor een participatief gesprek met omwonenden, in ieder geval voor de gevallen waar verplichte participatie van toepassing is. Dit vergt echter wel vrijwillige instemming van de aanvrager. Het plan wordt op de (3e) omgevingstafel openbaar, omdat op dat moment het gesprek met de omwonenden gevoerd zal worden en de openbare behandeling van het plan in de raad voor het bindend advies openbaar plaatsvindt voor die gevallen waar dat nodig is. In elke fase van het proces wordt ambtelijk nader beoordeeld of het initiatief nog steeds past binnen de kaders die de raad en het college hebben gesteld. Mocht het bindend adviesrecht van toepassing zijn op het initiatief dan kan in deze fase de raad om een pré advies gevraagd worden.



4.3 Aanvraag omgevingsvergunning

Wanneer alle stappen positief doorlopen zijn, wordt de initiatiefnemer uitgenodigd om de formele aanvraag omgevingsvergunning in te dienen. Als de aanvraag omgevingsvergunning exact hetzelfde is als het conceptverzoek, dan zal het plan slechts één keer voorgelegd worden aan ketenpartners en de raad (indien van toepassing). Immers als de definitieve aanvraag identiek is aan het conceptverzoek, dan is de inhoudelijke beoordeling al gedaan. Wel is het nodig om binnen de formele procedure een formeel raadsbesluit rond bindend advies te verkrijgen. Een eerder verkregen preadvies van de raad in het vooroverleg kan de formele raadsbehandeling -bij een gelijk plan- echter versnellen. Hierdoor wordt het mogelijk om een aanvraag omgevingsvergunning tijdens de formele aanvraagprocedure (de BOPA), na de laatste toets aan de wet- en regelgeving, binnen de wettelijke termijn af te handelen.

Als een initiatiefnemer een aanvraag omgevingsvergunning voor een BOPA indient zonder dat er een conceptverzoek is geweest, zal overleg plaats vinden met de initiatiefnemer, voordat de procedure in gang wordt gezet. In dit overleg wordt gestuurd op het intrekken van de formele aanvraag en het starten van een conceptverzoek, om de tijd en ruimte te hebben om samen met de initiatiefnemer tot een kwalitatief goed en haalbaar plan te kunnen komen. Wil de initiatiefnemer de aanvraag omgevingsvergunning niet omzetten naar een conceptverzoek, dan kan nog verzocht worden de termijn vrijwillig op te schorten. Hiermee verzoekt de initiatiefnemer om extra tijd voor het uitwerken van het plan, zonder dat dit ten koste gaat van de tijd voor de beoordeling van het plan en het inwinnen van (externe) adviezen en/of participatie.