



Handboek aanvraag vergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) en wijzigen omgevingsplan

Versie 1, februari 2024

Gemeente Helmond



Leeswijzer

Dit handboek is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij het planologisch mogelijk maken van ruimtelijke initiatieven in de gemeente Helmond na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Dat kan gaan om grote initiatieven als het realiseren van een nieuwe woonwijk, maar ook om kleine initiatieven zoals het bouwen van een nieuw bedrijfsgebouw of om een ander gebruik van een bestaand gebouw. Het gaat daarbij in alle gevallen om ruimtelijke initiatieven die niet passen in het (tijdelijke) omgevingsplan, maar waar de gemeente wel graag aan wil meewerken.

Wij hebben ervoor gekozen om één overkoepelend handboek te maken voor alle mogelijke manieren om mee te werken aan wenselijke ruimtelijke initiatieven die niet passen in het (tijdelijke) omgevingsplan.

Dit handboek bestaat uit vier delen, maar niet ieder deel zal voor iedereen en voor ieder initiatief relevant zijn. Dat hangt bijvoorbeeld af van de vraag welke procedure gebruikt gaat worden voor het mogelijk maken van een ruimtelijk initiatief.

Er zijn drie opties om een ruimtelijk initiatief mogelijk te maken:

- A.** een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA)
- B.** wijzigen van het (tijdelijke) omgevingsplan
- C.** opstellen van een TAM-IMRO omgevingsplan (indien wijziging omgevingsplan nog niet mogelijk is)

Het eerste deel van dit handboek geeft alle informatie die relevant is ongeacht welke optie van toepassing is. Dit deel bevat uitleg over het verschil tussen de procedures en hoe en waarom een bepaalde optie van toepassing is. Dit deel is daarom relevant voor iedereen.

Het tweede deel van dit handboek is alleen relevant als met een BOPA gewerkt wordt voor een initiatief, dus als optie A wordt toegepast ten aanzien van een initiatief.

Het derde deel van dit handboek is alleen relevant als het omgevingsplan gewijzigd wordt, dus als optie B of C wordt toegepast ten aanzien van een initiatief.

In het vierde deel van dit handboek zijn bijlagen opgenomen.

Inhoudsopgave

Leeswijzer

Deel 1

1. Ruimtelijke initiatieven onder de Omgevingswet	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel handboek	6
2. BOPA of wijzigen Omgevingsplan	7
2.1 Wat is de juiste procedure?	7
2.2 Uitleg mogelijkheden BOPA of wijzigen Omgevingsplan	8
2.3 Aanleiding voor het afwijken moet zich richten op	8
2.4 In welke gevallen kan in ieder geval geen BOPA worden toegepast?	9

Deel 2 - De BOPA

3. Voorbereidende fase BOPA (Omgevingstafel en participatie)	11
3.1 De Omgevingstafel	11
3.2 Van initiatief naar aanvraag	11
3.3 Participatie	12
3.4 Volledig stappenplan bij toepassing van een BOPA	14

4. De procedure van de BOPA	15
4.1 De procedure van de BOPA	15
4.2 Inwerkingtreding BOPA	19
4.3. Rechtsbescherming	19

5. De officiële aanvraag & toetsing van de BOPA	20
5.1 De aanvraag in het DSO	20
5.2 De aanvraag: aan te leveren bestanden	20
5.3 De toetsing door de gemeente	21
5.4 Publicatie van een BOPA in het DSO	22
5.5 BOPA verwerken in het omgevingsplan	22
5.6 Leges	23
5.7 Afwijken van het handboek	23

Deel 3 - Wijzigen Omgevingsplan

6. Proces wijzigen Omgevingsplan	25
---	-----------

Deel 4

Bijlage 1. Voorbeeld-inhoudsopgave Motivering BOPA	27
---	-----------

Deel 1



1. Ruimtelijke initiatieven onder de Omgevingswet

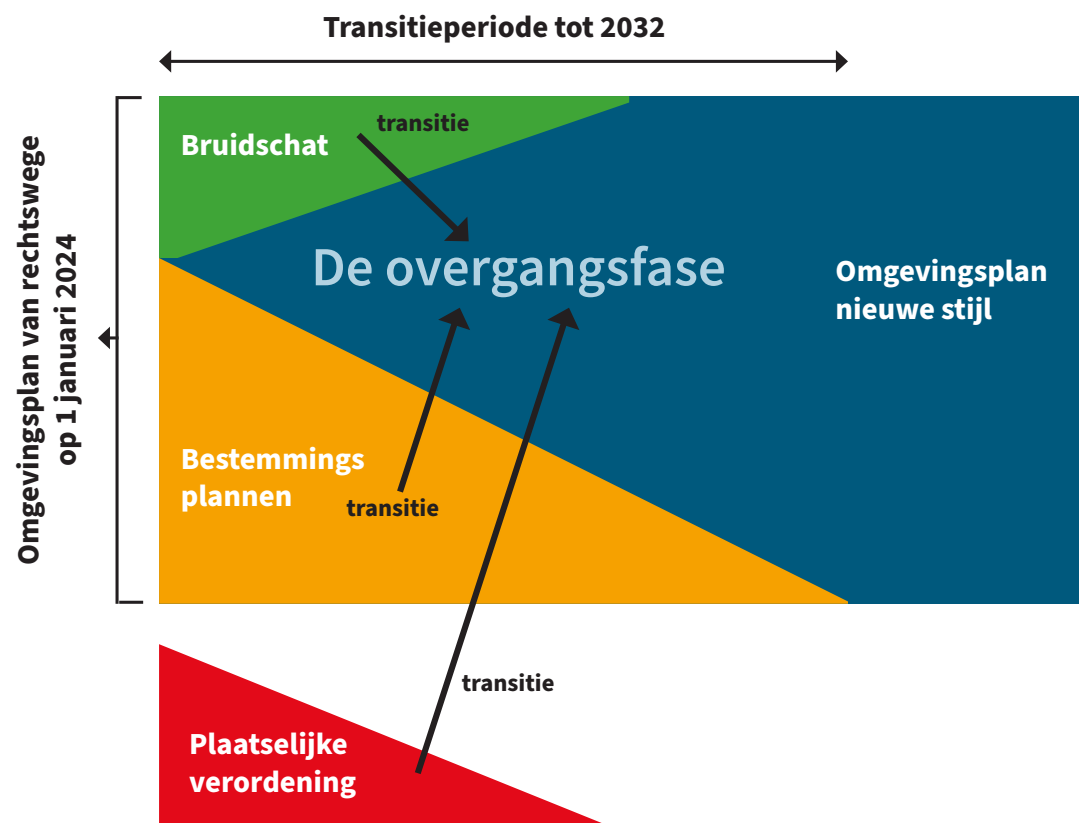
1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Daarmee veranderen de mogelijkheden om een ontwikkeling of initiatief dat niet past in het (tijdelijke) omgevingsplan te vergunnen.

De gemeente heeft vanaf 1 januari 2024 automatisch de beschikking over een tijdelijk omgevingsplan. Dat bestaat uit:

- ruimtelijke regels (de geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen) en
- bruidsschatregels (gedecentraliseerde rijksregels over onder meer bouwen en milieubelastende activiteiten).

Tot 2032 heeft de gemeente de tijd om dit tijdelijke omgevingsplan en onderdelen van de verordeningen voor zover die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, om te zetten in een definitief gemeentelijk omgevingsplan. In onderstaande figuur is schematisch deze transitiefase weergegeven.



Figuur 1: inhoud tijdelijke omgevingsplan

Voor initiatieven die niet passen in het (tijdelijke) omgevingsplan (en die ook niet binnenplans vergund kunnen worden), maar waar de gemeente wel aan wil meewerken, zijn er drie mogelijke procedures die de gemeente kan toepassen:

1. Verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Een BOPA is vergelijkbaar met de oude uitgebreide afwijking Wabo waarbij ook de strijdigheid met het bestemmingsplan werd opgeheven (artikel 2.12, lid 1 sub a, onder 3° van de Wabo).

2. Wijzigen van het (tijdelijke) omgevingsplan

Het wijzigen van het omgevingsplan is de opvolger van het wijzigen van een bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening. In de praktijk wordt het toch wel heel anders. De gemeente heeft onder de Omgevingswet maar één omgevingsplan en daarbinnen moeten wijzigingen worden verwerkt. Voor het kunnen wijzigen van het (tijdelijk) omgevingsplan stelt de gemeente Helmond eerst een structuur vast, een soort casco omgevingsplan. Anders dan gebruikelijk was bij bestemmingsplannen zal de gemeente Helmond in eerste instantie zelf de wijzigingen omgevingsplan opstellen. Als er meer duidelijkheid komt in het (laten) opstellen en publiceren van omgevingsplannen kunnen wijzigingen van het omgevingsplan mogelijk ook weer door externe partijen worden aangeleverd.

3. Mogelijkheid van een TAM-IMRO omgevingsplan

De techniek die nodig is om een wijziging omgevingsplan op te stellen, door te voeren en goed zichtbaar te krijgen voor iedereen op het digitaal stelsel is nog niet helemaal ontwikkeld. Om te voorkomen dat ontwikkelingen vertraging oplopen kan gedurende het eerste jaar na 1 januari 2024 een TAM-IMRO omgevingsplan worden opgesteld. Daarbij wordt een omgevingsplan opgesteld dat wordt gepubliceerd als een bestemmingsplan, maar waarbij wordt voldaan aan alle regels van de Omgevingswet. Deze mogelijkheid is vooralsnog tot 1 januari 2025 beschikbaar, maar wordt waarschijnlijk verlengd.

1.2 Doel handboek

Het opstellen en / of afwijken van het omgevingsplan is niet eenvoudig en werkt anders dan we onder de Wro en de Wabo gewend waren. De gemeente Helmond wil met dit handboek duidelijk maken waaraan de aanvraag om een BOPA of de wijziging omgevingsplan moet voldoen. Beschreven worden de benodigde informatie en de te doorlopen (juridische) procedures. Daarbij worden ook de stappen benoemd die de aanvraag doorloopt bij de gemeente en andere adviesorganisaties die tijdens de procedure een rol hebben. Dit handboek heeft tot doel op voorhand duidelijk aan te geven wat er inhoudelijk aangeleverd moet worden, zodat ook de toetsing van de aangevraagde vergunning of wijziging makkelijker kan plaatsvinden. Dit handboek is een dynamisch handboek. Omdat de verwachting is dat vooral in de eerste helft van 2024 nog niet alles duidelijk is, zal dit handboek vooral de komende tijd daar waar nodig worden aangevuld of aangepast.



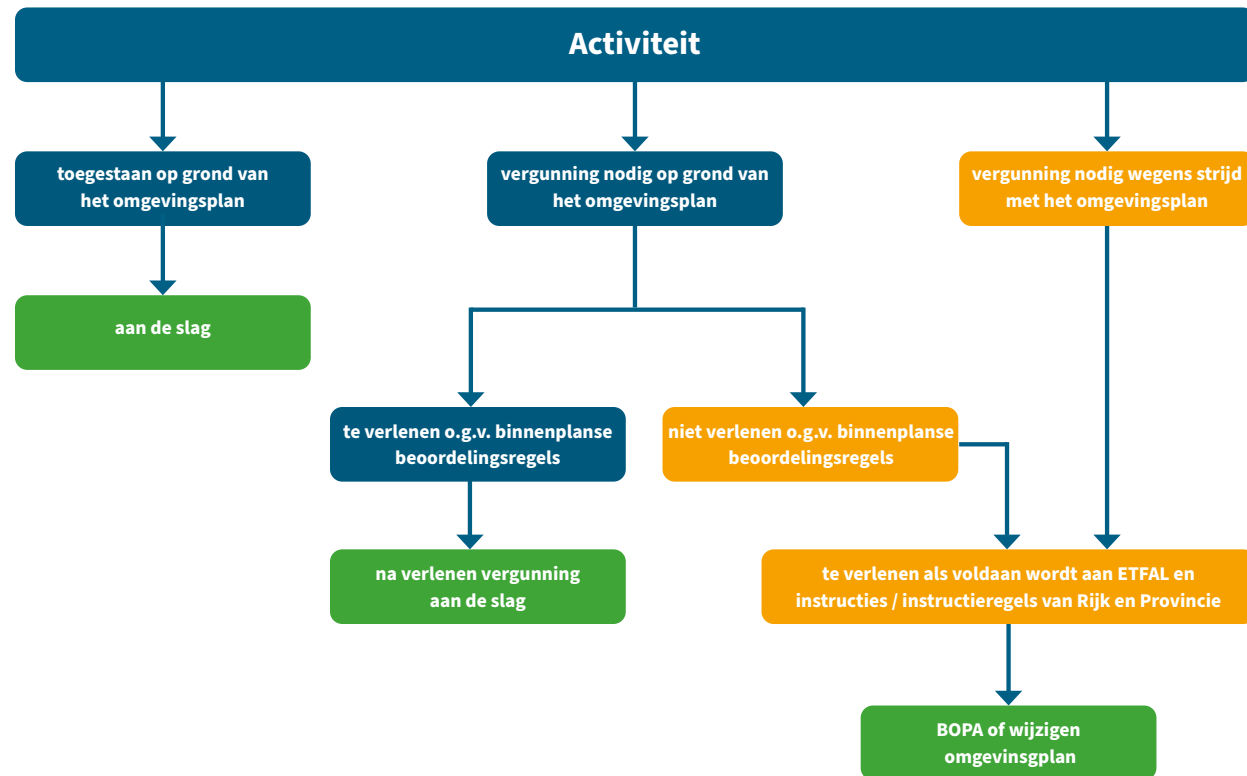
2. BOPA of wijzigen Omgevingsplan

2.1 Wat is de juiste procedure?

De Omgevingswet gaat uit van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig kan zijn. Dit kan binnenplans en buitenplans:

- Binnenplanse mogelijkheden: de mogelijkheid om op basis van de bestaande regels van het omgevingsplan een vergunning te kunnen verlenen voor een activiteit (omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit).
- Buitenplanse mogelijkheden: een activiteit die niet vergund kan worden op basis van de bestaande regels van het omgevingsplan. Er gelden de volgende voorwaarden:
 - De gemeente wil meewerken aan de betreffende activiteit (omdat dit past in het gemeentelijk beleid);
 - Er moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL);
 - Er moet worden voldaan aan de (eventuele) instructieregels van Rijk en Provincie;
 - Er moet worden voldaan aan bruidsschatregels.

Door het doorlopen van het stappenplan in figuur 2 kan worden bepaald of sprake is van een binnenplanse of een buitenplanse activiteit.



Figuur 2. Stappenplan voor bepalen van een binnenplanse of buitenplanse activiteit

2.2 Uitleg mogelijkheden BOPA of wijzigen Omgevingsplan

Als sprake is van een activiteit die niet in het omgevingsplan past, moet worden bepaald of deze met een BOPA of een wijziging van het omgevingsplan kan worden gerealiseerd. Een omgevingsvergunning kan per definitie alleen worden aangevraagd voor concrete en afgebakende activiteiten. Dit is een eerste onderscheid voor de keuze tussen een BOPA en een wijziging van het omgevingsplan. Dit verschil bestond onder het oude recht ook al; ook een uitgebreide afwijking Wabo was gericht op een concreet, afgebakend project, terwijl een bestemmingsplan zich richtte op kaders voor herhaalde toepassing. De Omgevingswet brengt hier geen verandering in.

"1. Voor een niet-concreet en/ of onvoldoende afgebakend (bouw)plan kan géén BOPA worden verleend. In dat geval is een wijziging van het omgevingsplan vereist. Een gewijzigd omgevingsplan leent zich voor herhaalde toepassing voor het mogelijk maken van activiteiten. Dit geldt niet voor een BOPA."

Een BOPA kan niet worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsplan, een toetsingskader met verschillende invullingsmogelijkheden vast te stellen voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. Een BOPA kan er wel voor dienen om toestemming voor het realiseren van een concreet bouwvoornemen te verlenen.

Het is niet nodig om een verzoek om een BOPA tegelijk met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen in te dienen. Net als onder de Wabo kan een aanvrager ook onder de Omgevingswet een losse aanvraag doen voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit. Die gefaseerde aanvraag is tot 1 januari 2032 mogelijk.

2.3 Aanleiding voor het afwijken moet zich richten op evenwichtige toedeling

Bij de Wro en Wabo werd bij ruimtelijke ontwikkelingen gekeken of sprake was van een goede ruimtelijke ordening. Onder de Omgevingswet wordt bij initiatieven getoetst of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (afgekort tot ETFAL).

Algemene regels versus evenwichtige toedeling

In het omgevingsplan kan de gemeente(raad) regels opnemen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Wanneer de activiteit op grond van de regels in het omgevingsplan niet mogelijk is, kan de omgevingsvergunning op grond van die enkele reden niet worden geweigerd. De gemeente moet in dat geval nagaan of de vergunning toch kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een BOPA richt zich uitsluitend op het bereiken van dit evenwicht door het vergunnen van de activiteiten van het betreffende initiatief. Voorschriften kunnen zich alleen daarop richten.

Een omgevingsplanactiviteit kan bouw-, aanleg- en sloopactiviteiten betreffen. Voor deze activiteiten kan met een BOPA worden afgeweken van het omgevingsplan. Ook is het mogelijk om met een BOPA af te wijken van milieunormen of verordeningsregels, als deze onderdeel uitmaken van het tijdelijk omgevingsplan.

"2. Het oogmerk van een BOPA moet zijn: het willen bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het veranderen van de (spel)regels voor toekomstige activiteiten kan niet met een BOPA. Dat kan alleen door het omgevingsplan te wijzigen."

Dit tweede punt ligt daarmee in het verlengde van het eerste punt (concreet plan).

Geen onlosmakelijke verbondenheid meer

Onder de oude wet (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.7) moesten alle onlosmakelijke vergunningen die nodig waren voor de realisatie van een initiatief in één keer aangevraagd worden. Onder de Omgevingswet is deze onlosmakelijke verbondenheid vervallen en mag een initiatiefnemer zelf bepalen welke vergunning hij aanvraagt. De gemeente moet bij een deelaanvraag de initiatiefnemer verplicht informeren dat er ook andere vergunningen nodig zijn voor het initiatief (artikel 3:20 Awb). Het idee achter het loskoppelen van de vergunningplicht is het beperken van kosten. Als er eerst inzicht is in de haalbaarheid om een kapvergunning te verlenen scheelt dat kosten die bijvoorbeeld nodig zijn voor een volledig uitgewerkte aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen.

2.4 In welke gevallen kan in ieder geval geen BOPA worden toegepast?

Niet in alle gevallen kan gebruik worden gemaakt van een BOPA. In de volgende gevallen kan géén gebruik worden gemaakt van een BOPA:

- Er is geen sprake van een concreet en / of voldoende afgebakend (bouw)plan.
- Er is geen sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Er is strijd met instructieregels (behalve in die gevallen waarbij de bepaling niet van toepassing is voor zover deze activiteiten al toegestaan zijn).
- De omgevingsplanactiviteit belemmert het uitvoeren van een project, waarvoor een projectbesluit door het Rijk, de provincie of het waterschap is vastgesteld.
- Met het toelaten van de gewenste ontwikkeling moet de gemeente algemene regels voor andere locaties in het omgevingsplan wijzigen (bijvoorbeeld het schrappen van bestaande gebruiksmogelijkheden).
- Wanneer een ontwikkeling toegestaan moet worden die vraagt om het vaststellen

van geluidproductieplafonds (als omgevingswaarde). Een geluidproductieplafond is de maximaal toegelaten hoeveelheid geluid op een referentiepunt nabij een geluidbron. Met een geluidproductieplafond wordt het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein bewaakt (zoals we onder de Wet ruimtelijke ordening een gezoneerde weg of bedrijventerrein kenden). Geluidproductieplafonds kunnen alleen in het omgevingsplan vastgelegd worden.

"3. Met een BOPA moet niet alleen het doel zijn om een evenwichtige toedeling te bereiken, maar moet dat evenwicht te bereiken zijn zonder te tornen aan regels buiten de begrenzing van het initiatiefplan. Als het evenwicht alleen te bereiken is door ook planregels buiten de locatie van de aanvraag te wijzigen, is een BOPA niet het juiste instrument. Met een BOPA kunnen geen regels voor en rechten van derden gewijzigd worden. In dat geval is een wijziging van het omgevingsplan de te volgen weg."

Als geen gebruik kan worden gemaakt van een BOPA en de gemeente wil toch meewerken aan de realisatie van een activiteit, dan moet een wijziging omgevingsplan worden opgesteld.

Ook wanneer bestaande toegestane functies (voorheen bestemmingen) verwijderd moeten worden, is de BOPA geen optie. Ook in dat geval kan alleen medewerking worden verleend door het opstellen van een wijziging omgevingsplan.

Deel 2 - De BOPA



3. Voorbereidende fase BOPA (Omgevingstafel en participatie)

Voor de initiatieven die met een BOPA gerealiseerd worden moet de gemeente in principe binnen 8 weken een besluit nemen. Dat is een krappe termijn die ervoor zorgt dat de gemeente vóórdát de officiële aanvraag wordt ingediend via het landelijk Omgevingsloket met initiatiefnemers een voortraject wil doorlopen. Dit is noodzakelijk om tijdens de officiële procedure te kunnen komen tot een snelle besluitvorming.

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke stappen een initiatiefnemer samen met de gemeente moet zetten voordat de officiële aanvraag ingediend wordt en de termijn van 8 weken gaat lopen. Ook voor het opstellen van een wijziging omgevingsplan, geldt dat wij aan de voorkant met een initiatiefnemer een voortraject willen doorlopen zodat ook hierbij de officiële procedure vlot doorlopen kan worden.

Tijdens het voortraject wordt de mogelijke procedure bepaald (BOPA of wijziging omgevingsplan).

Als er geen voortraject wordt doorlopen is de kans groot dat aanvragen worden afgewezen omdat deze niet volledig zijn of omdat de wenselijkheid van het initiatief niet voldoende duidelijk is. Om te voorkomen dat aanvragen worden afgewezen hechten wij veel waarde aan het voortraject.

3.1 De Omgevingstafel

Om snelle vergunningverlening mogelijk te maken, wil de gemeente met de initiatiefnemer een informeel traject doorlopen om de haalbaarheid van de te vergunnen activiteit te bepalen. Bij de gemeente Helmond is hiervoor onder andere de Omgevingstafel al ingericht en in gebruik. De omgevingstafel is een intern proces, waarbij verzoeken die niet rechtstreeks vergund kunnen worden, worden behandeld. De haalbaarheid en wenselijkheid, ook de bestuurlijke wenselijkheid, van een plan worden beoordeeld. De initiatiefnemer wordt geïnformeerd over de uitkomst van de bespreking op de omgevingstafel.

De gemeente werkt al geruime tijd naar tevredenheid met de omgevingstafel en blijft

deze ook inzetten bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

3.2 Van initiatief naar aanvraag

Na een positief standpunt van de omgevingstafel is duidelijk dat de gemeente in principe medewerking wil en kan verlenen aan het initiatief.

In deze fase geeft de gemeente aan onder welke voorwaarden medewerking voorstelbaar is. Dit kunnen voorwaarden zijn in de vorm van aantallen of functies, maar ook in de vorm van voorschriften bij de BOPA. Het kan voorts gaan om financiële voorwaarden waarvoor de gemeente en initiatiefnemer een anterieure overeenkomst sluiten. Dit is in basis niet anders dan in de praktijk van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Schadevergoedingsovereenkomst (nadeelcompensatie)

Er wordt standaard een schadevergoedingsovereenkomst afgesloten vanwege nadeelcompensatie.

Deze overeenkomst dient ertoe om eventuele verzoeken om nadeelcompensatie af te wentelen op de initiatiefnemer en is daarmee de opvolger van de planschadeverhaalsovereenkomst. Is een initiatiefnemer niet bereid om een schadevergoedingsovereenkomst te tekenen, kan dat ertoe leiden dat er geen medewerking wordt verleend. In de voorbereidende fase wordt de initiatiefnemer hierop gewezen.

Kostenverhaal

Indien er sprake is van een aangewezen bouwactiviteit moet de gemeente kosten verhalen. Eventueel zijn er ook nog andere financiële bijdragen noodzakelijk. Bij voorkeur wordt hiervoor een anterieure overeenkomst gesloten met de initiatiefnemer.

Indien niet tot overeenstemming wordt gekomen via een anterieure overeenkomst gaat de gemeente over tot publiekrechtelijk kostenverhaal. De publiekrechtelijke regeling werkt - evenals onder de Wro - als 'stok achter de deur'.

Bij een BOPA worden in dat geval in de vergunning kostenverhaalsvoorschriften opgenomen. De te betalen kostenverhaalsbijdrage wordt niet langer opgelegd via een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, maar via kostenverhaalsbeschikking (artikel 13.18 Ow).

M.e.r.-(-beoordeling)

De voorbereidende fase leent zich er ook voor te bepalen of de activiteit m.e.r.-plichtig is. Zo is al in een vroeg stadium duidelijk of een MER-rapport tot de aanvraagvereisten behoort.

Bepalen van de onderzoekslasten

Onder de Omgevingswet is het mogelijk om een aantal onderzoeksverplichtingen die onder de Wro vóór vaststelling van het bestemmingsplan moesten zijn uitgevoerd, door te schuiven naar de fase van vergunningverlening. De ondergrens van onderzoekspllichten onder de Omgevingswet is dat uit onderzoeken moet blijken dat er geen belemmeringen zijn die aan uitvoering in de weg staan (zie par. 3.2.4.3 van de nota van toelichtingen bij het Omgevingsbesluit). Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd. Daarvoor moet de vraag 'of' een initiatief te realiseren is positief te beantwoorden zijn. De 'hoe' vraag, die onder de Wro ook vóór vaststelling van het bestemmingsplan moest zijn beantwoord, kan worden doorgeschoven naar een later moment. Bij concrete initiatiefplannen, zoals bij een BOPA, is het echter zinvol (en vaak noodzakelijk) om alle onderzoeken – net als onder de Wro - in de planfase uit te voeren.

Ketenpartners en adviseurs

De voorbereidende fase leent zich voorts voor het inwinnen van adviezen van ketenpartners en adviseurs. Ketenpartners die in deze fase geraadpleegd moeten of kunnen worden zijn de Provincie, de Veiligheidsregio, het Waterschap, ProRail, Gasunie, TenneT, de GGD, Rijkswaterstaat en de Omgevingsdienst.

Tijdens de voorbereidende fase kan vervolgens worden nagegaan of het adviesrecht van de gemeenteraad en de Provincie van toepassing zijn. De gemeenteraad heeft een aantal gevallen aangewezen waarvoor advies moet worden gevraagd aan de gemeenteraad. De Provincie heeft eveneens een aantal gevallen aangewezen waarvoor advies gevraagd moet worden aan Gedeputeerde Staten.

3.3 Participatie

Participatie plaats laten vinden is een belangrijke ambitie die aan de procedureregels over participatie in de Omgevingswet ten grondslag ligt. Daarnaast is het een heel belangrijke pijler in het beleid van de gemeente Helmond. De gemeente Helmond acht participatie van groot belang voor een zorgvuldige voorbereiding van besluiten en voor het kunnen weten wat er leeft in de gemeenschap. De gemeente heeft een Beleidskader participatie opgesteld met een stappenplan voor externe initiatiefnemers. Participatie is maatwerk. Per instrument, per gebied of per onderwerp kan het verschillen op welke manier participatie in het voortraject wordt toegepast. Voor het instrument BOPA zijn er op dit moment twee opties voor initiatiefnemers ten aanzien van participatie:

- vrijwillige participatie;
- verplichte participatie.

Vrijwillige participatie

Bij elke aanvraag om een BOPA is er sprake van 'vrijwillige' participatie. Een initiatiefnemer moet aan de gemeente laten zien en onderbouwen of er participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, wat er in het voortraject aan participatie is gedaan. Afhankelijk van de aard en omvang van de te vergunnen activiteit met de BOPA verschilt ook de omvang van de participatie. Wanneer het gaat over een kleine activiteit op bijvoorbeeld kavelniveau is de groep potentiële participanten beperkt. Gaat het om een grote ontwikkeling dan dient de participatie uitgebreider plaats te vinden.

Bij elke aanvraag om een BOPA is het aan de initiatiefnemer om aan te tonen hoe de participatie is geweest. Onderwerpen waaraan gedacht kan worden:

- Hoe is de ontwikkeling gepresenteerd?
- Wanneer is er participatie toegepast?
- Hoe zijn participanten betrokken (bijvoorbeeld: bewonersavond, alleen geïnformeerd of in staat gesteld mee te denken/te ontwerpen).
- Waarover konden participanten inbreng leveren?
- Met wie heeft de participatie plaatsgevonden?
- Wat is de inbreng geweest van de participanten?
- Wat is er door initiatiefnemer met de inbreng gedaan?

Een overzicht op antwoorden met in ieder geval deze vragen over participatie kan als aparte bijlage bij de aanvraag gevoegd te worden zodat het college van burgemeester en wethouders dit kan betrekken bij de besluitvorming.

Verplichte participatie

De gemeenteraad heeft specifieke gevallen aangewezen waarin participatie verplicht is.

In principe gelden bij deze verplichte participatie dezelfde voorwaarden als bij vrijwillige participatie. Het verschil met de vrijwillige participatie is dat als de aanvrager niet kan aantonen dat er aan participatie is gedaan, de gemeente kan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. De gemeente betreft de informatie over de participatie bij de besluitvorming.

De gemeenteraad van Helmond heeft op 27 september 2022 besloten dat voor BOPA's voor de volgende initiatieven sprake is van verplichte participatie:

- aanvragen waarvoor op grond van de wet de uitgebreide procedure van toepassing is;
- aanvragen waarbij het college besluit tot toepassing van de uitgebreide procedure;
- aanvragen waarbij de initiatiefnemer verzoekt om toepassing van de uitgebreide procedure;

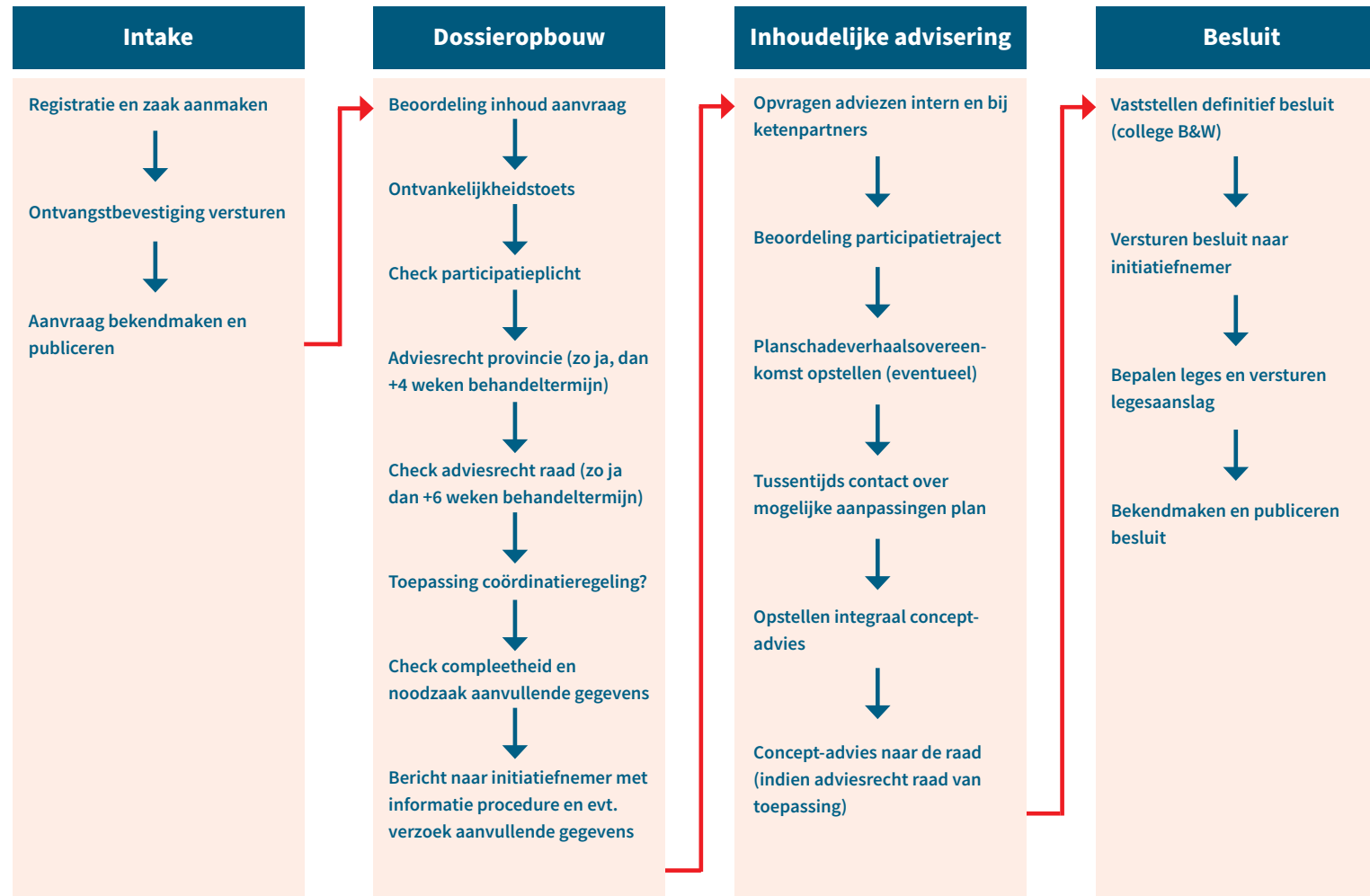


- aanvragen waarbij (een van de) onderstaande activiteiten aan de orde is:
 - aanleg van grondgebonden zonnepanelen;
 - het realiseren van bouwwerken, waaronder geen gebouwen zijnde, met een hoogte van meer dan 20 meter;
 - het bouwen van een of meerdere woningen, zorggerelateerde woningen of onzelfstandige wooneenheden;
 - realiseren van nieuwe of uitbreiden van bestaande maatschappelijke voorzieningen;
 - plannen die significante impact (kunnen) hebben op de omgeving.

In de toekomst kunnen hier nog categorieën aan worden toegevoegd door de gemeenteraad.

3.4 Volledig stappenplan bij toepassing van een BOPA

Hieronder is het volledige stappenplan weergegeven dat doorlopen moet worden bij de toepassing van een BOPA:



Figuur 3. Stappenplan Bopa

4. De procedure van de BOPA

4.1 De procedure van de BOPA

De Omgevingswet gaat uit van snelle en eenvoudige procedures voor alle vergunningen die verleend moeten worden. Voor een besluit over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een BOPA bestaan twee procedures die doorlopen kunnen of moeten worden. Het gaat om:

- de reguliere procedure van 8 weken, met eventuele verlenging van 4 en / of van 6 weken;
- de uitgebreide procedure (6 maanden). Deze procedures worden in dit hoofdstuk toegelicht.

4.1.1 Reguliere procedure

De hoofdregel in de Omgevingswet is dat voor het verlenen van omgevingsvergunningen de reguliere procedure geldt (paragraaf 16.5.2 Ow):

- de beslistermijn voor de reguliere procedure is 8 weken (artikel 16.64 lid 1 Ow);
- in geval instemming nodig is van een ander bestuursorgaan komt er 4 weken bij (artikel 16.16 Ow), bijvoorbeeld instemming van de provincie of het waterschap;
- het college van burgemeester en wethouders kan de beslistermijn van 8 weken eenmalig verlengen met 6 weken (artikel 16.64 lid 2 Ow);
- op verzoek van de gemeenteraad wordt de reguliere procedure in elk geval met 6 weken verlengd als de raad gebruik maakt van haar adviesrecht.

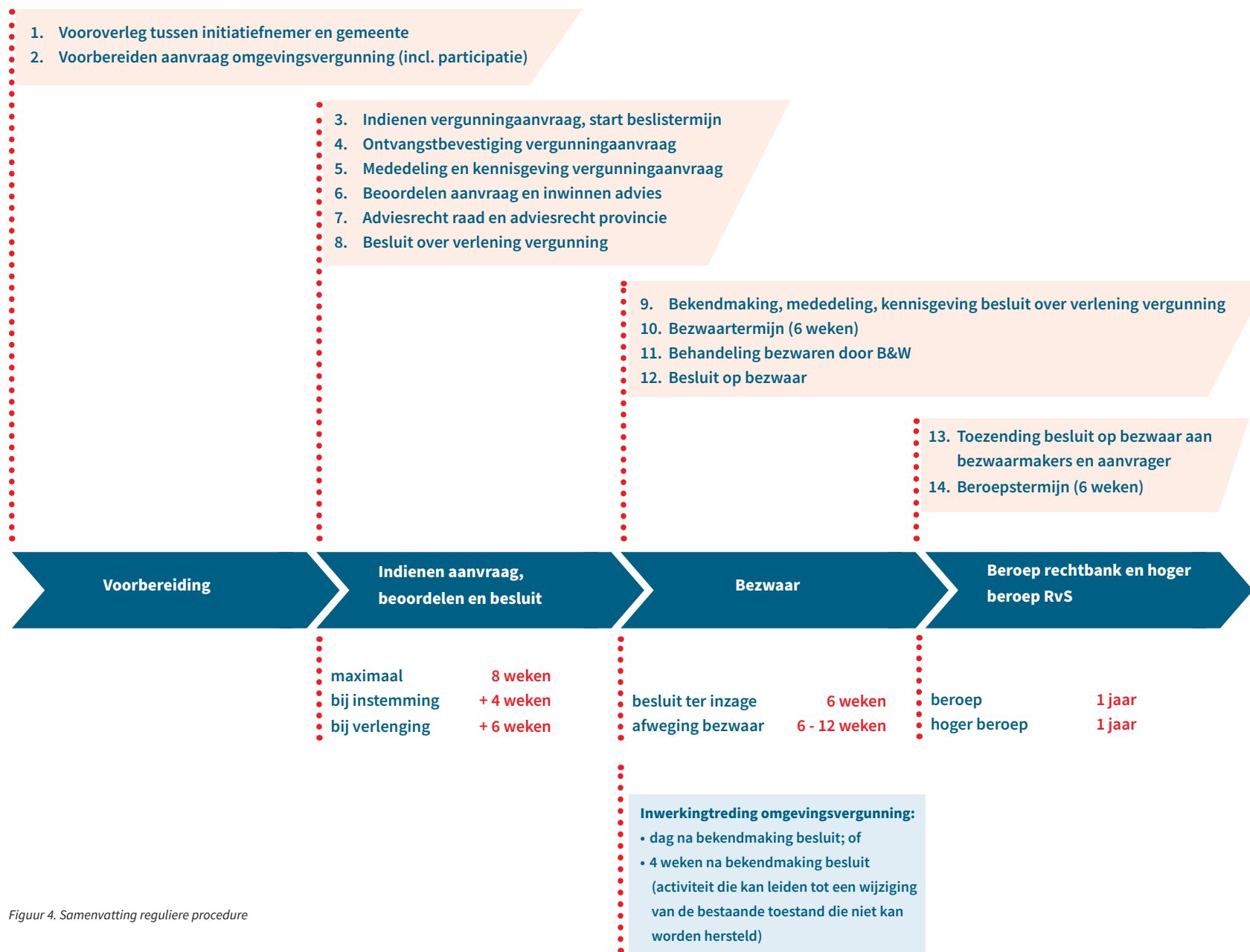
Wanneer dient de gemeenteraad om een (bindend) advies te worden gevraagd?

Op 1 november 2022 heeft de gemeenteraad van Helmond besloten gebruik te maken van haar (bindende) adviesrecht bij aanvragen waarbij (één van de) onderstaande activiteiten aan de orde is:

- aanvragen waarvoor op grond van de wet de uitgebreide procedure van toepassing is;
- aanvragen waarbij het college besluit tot toepassing van de uitgebreide procedure;
- aanvragen waarbij de initiatiefnemer verzoekt om toepassing van de uitgebreide procedure;
 - aanleg van grondgebonden zonnevelden;
 - het realiseren van bouwwerken, waaronder geen gebouwen zijnde, met een hoogte van meer dan 20 meter;
 - het bouwen van meer dan 40 woningen, zorggerelateerde woningen of onzelfstandige wooneenheden binnen de bebouwde kom;
 - het bouwen van meer dan 10 woningen, zorggerelateerde woningen of onzelfstandige wooneenheden buiten de bebouwde kom;
 - realiseren van nieuwe of uitbreiden van bestaande maatschappelijke voorzieningen;
 - plannen die significante impact (kunnen) hebben op de omgeving.

Het besluit van de gemeente wordt bekendgemaakt op grond van de Bekendmakingswet; na het nemen van een besluit staat de mogelijkheid open voor bezwaar en beroep. In totaal komt dit uit op een beslistermijn van maximaal 18 weken. Als de termijn overhoopt wordt overschreden ontstaat er géén omgevingsvergunning van rechtswege meer (dit volgt uit artikel 16.64, lid 4 OW).

Samengevat worden bij de reguliere procedure de volgende stappen doorlopen:



Figuur 4. Samenvatting reguliere procedure

4.1.2 Uitgebreide procedure

Voor de meeste BOPA's geldt de reguliere procedure. In een aantal gevallen kan de uitgebreide procedure van toepassing zijn, dit betreft:

- aanvragen waarvoor op grond van de wet de uitgebreide procedure van toepassing is (in de Omgevingswet of bij Omgevingsbesluit (artikel 10.24 Ob) aangewezen gevallen);
- aanvragen waarbij het college besluit tot toepassing van de uitgebreide procedure. Dit zal vooral gebeuren bij activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben (artikel 16.65, lid 4 Ow);
- aanvragen waarbij de initiatiefnemer verzoekt om toepassing van de uitgebreide procedure (artikel 16.65, lid 1, onder a Ow).

Aangewezen gevallen in het Omgevingsbesluit (AMvB)

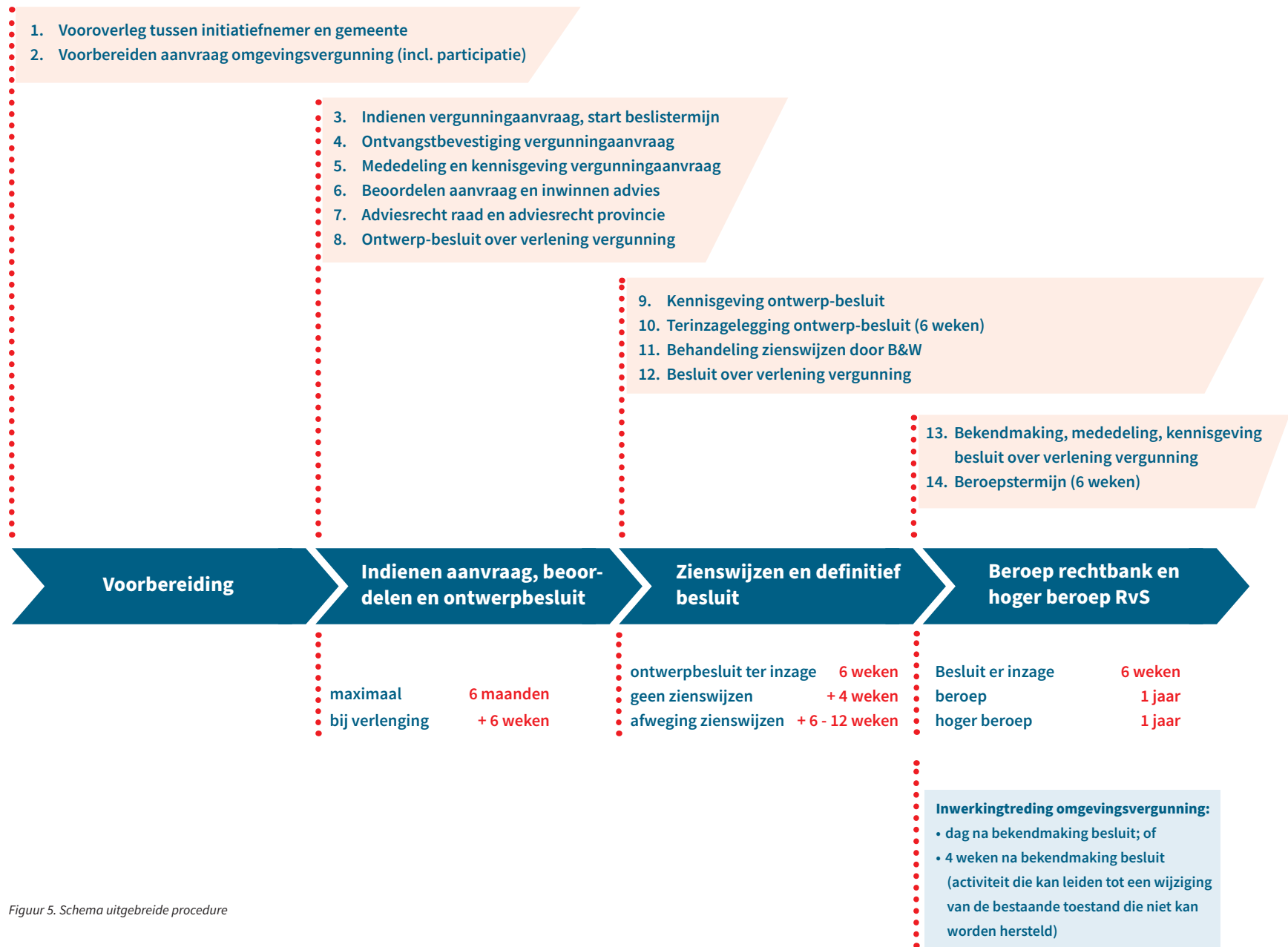
De in de AMvB beschreven gevallen betreffen:

- activiteiten die betrekking hebben op internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen en milieubelastende activiteiten waarvoor de IPPC-richtlijn geldt;
- situaties waarbij sprake is van een m.e.r.-plichtig besluit (artikel 16.50 Ow) of waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is;
- een rijksmonumentenactiviteit;
- een Natura 2000-activiteit.

Activiteiten met aanzienlijke gevolgen fysieke leefomgeving en bedenkingen belanghebbenden

Het college van B&W kan in een aantal gevallen de uitgebreide procedure (26 weken) van toepassing verklaren (artikel 16.65, vierde lid Ow). Dit kan alleen indien het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Indien dit van toepassing verklaard wordt, krijgt de initiatiefnemer de gelegenheid om hierover een zienswijze in te dienen. Het college zal dus moeten motiveren dat er sprake is van aanzienlijke gevolgen met veel verwachte weerstand.

Samengevat worden bij de uitgebreide procedure de volgende stappen gezet:



Figuur 5. Schema uitgebreide procedure

4.2 Inwerkingtreding BOPA

De inwerkingtreding van een BOPA is afhankelijk van de procedure die is doorlopen:

- BOPA's die met een reguliere procedure zijn voorbereid treden in werking met ingang van de dag na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt (artikel 16.79 Ow);
- Als de uitgebreide procedure is doorlopen met afdeling 3.4 Awb treedt de BOPA in werking als het besluit overeenkomstig artikel 3:44, lid 1, onder a Awb ter inzage is gelegd (artikel 16.79, lid 1 Ow).

Het besluit treedt niet pas in werking na verstrijken van de beroepstermijn (conform de Wabo).

Uitgestelde inwerkingtreding

Er is op bovenstaande een uitzondering mogelijk en dat is wanneer het bevoegd gezag bepaalt dat er sprake is van een activiteit die, wanneer de activiteit meteen uitgevoerd wordt, tot een situatie leidt die niet meer hersteld kan worden. Bijvoorbeeld het kappen van een monumentale boom of aanpassingen aan een monumentaal gebouw. In dat soort situaties kan het bevoegd gezag bepalen dat de omgevingsvergunning in werking treedt met ingang van de dag waarop 6 weken zijn verstreken sinds de dag van bekendmaking of terinzagelegging (artikel 16.79, lid 2 Ow). Deze termijn kan ook verkort worden indien het bevoegd gezag van mening is dat er een spoedeisend karakter is ten aanzien van de vergunde activiteit.

Door deze uitgestelde inwerkingtreding kunnen nog bezwaren ingediend worden en een verzoek om voorlopige voorziening gedaan worden. Als de BOPA betrekking heeft op meer activiteiten en het bevoegd gezag bepaalt dat voor één van die activiteiten de inwerkingtreding na de uitgestelde termijn is dan geldt dat voor alle activiteiten. Als binnen de bedoelde termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het

verzoek is beslist. Belanghebbenden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen (zie artikel 16.79, lid 4 Ow).

Verzoek om voorlopige voorziening

Als iemand bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld kan diegene bij de rechter om voorlopige voorziening vragen. Dit is niet anders dan voorheen. Wel nieuw is dat, als tegenhanger van voorlopige voorziening, het bevoegd gezag een omgevingsvergunning onverwijld (direct) in werking kan laten treden indien hiermee grote belangen zijn gemoeid die niet kunnen wachten (artikel 16.68 Ow.).

4.3. Rechtsbescherming

Onder de Omgevingswet zal, in het merendeel van de gevallen, de **reguliere voorbereidingsprocedure** van toepassing zijn. Dit betekent dat:

- belanghebbenden binnen een termijn van 6 weken bezwaar kunnen indienen;
- het bevoegd gezag het besluit vervolgens dient te heroverwegen;
- beroep in eerste aanleg open staat bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als de **uitgebreide voorbereidingsprocedure** van toepassing is geldt dat:

- het bevoegd gezag het ontwerpbesluit eerst ter inzage dient te leggen;
- eenieder hier gedurende 6 weken een zienswijze tegen kan indienen;
- na behandeling van eventuele zienswijzen het bevoegd gezag een besluit neemt;
- beroep in eerste aanleg open staat bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. De officiële aanvraag & toetsing van de BOPA

Dit hoofdstuk beschrijft de officiële procedure die de BOPA doorloopt. Dat moment start met het indienen van de officiële aanvraag in het Omgevingsloket. Daarna start de termijn van 8 weken voor de reguliere procedure, of de termijn voor de uitgebreide procedure van 6 maanden, waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen.

5.1 De aanvraag in het DSO

Een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een BOPA (maar ook andere vergunningen) dient te worden gedaan in het Omgevingsloket (DSO). Het moment van indiening van de aanvraag is tevens de start van de termijn van, in beginsel, 8 weken waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen over de activiteit/BOPA. Het college moet een kennisgeving plaatsen van de aangevraagde omgevingsvergunning op grond van artikel 12 van de Bekendmakingswet. Hierin moet in ieder geval de dag van ontvangst van de aanvraag worden vermeld. De bekendmaking van een kennisgeving omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gaat via DROP (Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties). DROP is gekoppeld aan de LVBB (landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen). Daardoor is de kennisgeving ook te zien in het onderdeel Regels op de kaart in het Omgevingsloket.

5.2 De aanvraag: aan te leveren bestanden

Aanvraagvereisten BOPA

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA worden de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn om de gevolgen van die activiteit te beoordelen voor:

- a. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- b. instructieregels van het Rijk en de provincie;
- c. het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door een bestuursorgaan van de provincie, het Rijk of Waterschap.

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA gelden op grond van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) op hoofdlijnen dezelfde regels als voor het wijzigen van een omgevingsplan. Vandaar dat in ieder geval de juiste gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt om te kunnen beoordelen of de vergunning met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden verleend. Daarnaast moeten gegevens en bescheiden worden verstrekt die nodig zijn om te kunnen beoordelen of aan instructieregels, instructies en projectbesluiten van provincie of Rijk geen redenen zijn te ontlenen die ertoe moeten leiden dat een vergunning voor een concrete activiteit moet worden geweigerd. Bij een BOPA kan het gaan om een diversiteit aan activiteiten.

Het diverse karakter van de aanvraag om een BOPA onderstreept het belang van het vooroverleg, waarbij het bevoegd gezag met een aanvrager bespreekt welke specifieke gegevens en bescheiden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt om de beslissing op de aanvraag te kunnen voorbereiden. De gegevens en bescheiden hoeven niet te worden verstrekt voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt (artikel 16.55, lid 5 Ow).

Specifieke aanvraagvereisten

Voor de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn in de Omgevingsregeling specifieke aanvraagvereisten gesteld:

- technische bouwactiviteiten (Omgevingsregeling paragraaf 7.2.1);
- milieubelastende en lozingsactiviteiten (Omgevingsregeling paragraaf 7.2.2);
- omgevingsplanactiviteiten (Omgevingsregeling paragraaf 7.2.12);
- Natura 2000-activiteiten (Omgevingsregeling paragraaf 7.2.8a.1);
- flora- en fauna-activiteiten (Omgevingsregeling paragraaf 7.2.8a.2);
- rijksmonumentenactiviteit (Omgevingsregeling paragraaf 7.2.9).

Aanvraagvereisten MER of m.e.r.-beoordeling

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is straks vastgelegd voor welke projecten een m.e.r.-plicht of een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Deze eisen gelden naast de aanvraagvereisten die in hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling zijn opgenomen.

Overige algemene aanvraagvereisten

Artikel 7.3 van de Omgevingsregeling bevat de algemene aanvraagvereisten die voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning gelden. Bij een aanvraag omgevingsvergunning worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- een beschrijving van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd;
- het telefoonnummer van de aanvrager;
- het adres, de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- een aanduiding van de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- als de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde: naam, adres, telefoonnummer en woonplaats van de gemachtigde;
- als de aanvraag elektronisch wordt ingediend: het e-mailadres van de aanvrager of de gemachtigde;
- als wordt gevraagd een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden over regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 van de wet: een beschrijving van het onderwerp van dat voorschrift; en
- als wordt gevraagd om toestemming om een gelijkwaardige maatregel: gegevens waaruit blijkt dat met de gelijkwaardige maatregel ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.
- Voor de BOPA geldt het uitgangspunt dat alleen aangegeven hoeft te worden óf participatie heeft plaatsgevonden. Indien de raad heeft bepaald dat voor bepaalde activiteiten participatie verplicht moet plaatsvinden, moet uit de aanvraag blijken dat aan participatie is gedaan (zie paragraaf 3.3 van dit handboek) .

Standaardopzet onderbouwing (motivatie)

Om de eenduidigheid in de aanvragen te behouden kiest de gemeente Helmond ervoor om zoveel mogelijk met standaarden te werken. Voor de BOPA heeft de gemeente een standaard inhoudsopgave opgesteld. Per onderwerp/alinea is het aan initiatiefnemers (of de adviseurs daarvan) om te motiveren dat de nieuwe activiteit bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan de locatie. Het gaat dan om de planbeschrijving, de toets aan het geldende beleid, de omgevingsaspecten en uitvoerbaarheid. In de onderbouwing zelf wordt kort de conclusie per eventueel benodigd onderzoek beschreven. De onderzoeken zelf vormen de bijlage hierbij.

Het is afhankelijk van de omvang van het initiatief en de impact daarvan op de fysieke leefomgeving hoe uitgebreid deze onderbouwing moet zijn. Tijdens het vooroverleg over het initiatief zal dit in een gesprek tussen initiatiefnemer en de gemeente afgestemd worden. In bijlage 1 bij dit handboek is de standaard inhoudsopgave weergegeven voor zover deze op dit moment gereed is. De komende maanden wordt dit nog verder uitgewerkt.

5.3 De toetsing door de gemeente

Ten eerste mag het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2, Bkl). Daarnaast gelden de volgende beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b en 8.0e van het Bkl:

- de instructieregels voor het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 van het Bkl;
- de instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan;
- eventuele instructiebesluiten van Rijk en provincie;

- de regels die gelden voor het stellen van maatwerkregels, als het gaat om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een maatwerkregel.

Het bevoegd gezag weigert een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in de volgende gevallen:

- Er is strijd met de hierboven genoemde beoordelingsregels.
- Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning niet verlenen, met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- De omgevingsplanactiviteit belemmert het uitvoeren van een project, waarvoor een projectbesluit is vastgesteld.
- Voor het toelaten van de gewenste ontwikkeling moet de gemeente algemene regels voor andere locaties in het omgevingsplan wijzigen. Denk bijvoorbeeld aan het hervreiden van gebruiksruimte of het schrappen van bestaande gebruiksmogelijkheden. Dit kan alleen met een wijziging van het omgevingsplan. De vergunning is dan technisch niet vergunbaar.

Rol ketenpartners

Bij de beoordeling van de omgevingsvergunning hebben de ketenpartners in een aantal gevallen ook een rol, bijvoorbeeld de provincie, het waterschap, de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB), GGD of Veiligheidsregio. Belangrijk is dat de ketenpartners tijdens het vooroverleg al meegenomen worden.

5.4 Publicatie van een BOPA in het DSO

De Omgevingswet stelt dat besluiten en daarbij behorende informatie beschikbaar gesteld moet worden in de Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (verder: DSO-LV). Het DSO-LV zorgt voor een samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit en draagt bij aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht. Het DSO-LV biedt het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving. Dit is te vinden in het Omgevingsloket.

Via het Omgevingsloket kan iedereen:

- vergunningen aanvragen en meldingen doen;
- zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie;
- (op termijn) informatie raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

5.5 BOPA verwerken in het omgevingsplan

De gemeente is verplicht om binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning deze te verwerken in het omgevingsplan. Dit geldt voor de activiteiten die vergund zijn en een blijvend karakter hebben. Gedurende de overgangsfase naar het definitieve omgevingsplan geldt een uitgestelde implementatieverplichting (tot 1 januari 2032).

De gemeente Helmond is van plan op één of twee momenten per jaar de dat jaar verleende (onherroepelijke) BOPA-omgevingsvergunningen in één slag te verwerken in het omgevingsplan. Als blijkt dat het aanpassen van het omgevingsplan uiteindelijk niet mogelijk is, moet de omgevingsvergunning voor een - voortdurende - buitenplanse omgevingsplanactiviteit gewijzigd of ingetrokken worden. Bijvoorbeeld omdat een instructieregeling dit niet meer mogelijk maakt. Deze regeling staat in artikel 8.97a van het Bkl.

5.6 Leges

Op grond van de legesverordening van de gemeente moet er voor een BOPA-procedure leges betaald worden. Deze leges zijn te vinden op de website van de gemeente. Daarboven komen de kosten van het opstellen van de benodigde onderbouwingen en omgevingsonderzoeken. Deze maken geen onderdeel uit van de leges en zijn voor rekening van de initiatiefnemer/aanvrager van de vergunning. In de gemeentelijke legesverordening, te vinden op de website van de gemeente, zijn de van toepassing zijnde leges terug te vinden.

5.7 Afwijken van het handboek

Omdat het instrument BOPA nieuw is, kan het in de komende jaren blijken dat dit handboek niet (altijd) meer voldoet. Dit handboek is dan ook een dynamisch document. De gemeente Helmond behoudt zich het recht voor om hiervan af te wijken als blijkt dat de praktijk anders is dan op dit moment voorzien.

Deel 3 - Wijzigen Omgevingsplan



6. Proces wijzigen Omgevingsplan

Dit hoofdstuk wordt nog nader ingevuld.

Deel 4



Bijlage 1. Voorbeeld-inhoudsopgave Motivering BOPA

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Projectgebied
- 1.3 Afwijking (tijdelijk) omgevingsplan
- 1.4 Leeswijzer

2. Huidige situatie

- 2.1 Ruimtelijk
- 2.2 Functioneel

3. Toekomstige situatie

- 3.1 Ruimtelijk
- 3.2 Functioneel

4. Toetsing aan omgevingsplan en wetgeving

- 4.1 Huidige bouw- en gebruiksmogelijkheden
- 4.2 Strijdigheden met omgevingsplan

5. Visie en beleid op de locatie

- 5.1 Nationaal beleid
- 5.2 Provinciaal beleid
- 5.3 Regionaal beleid
- 5.4 Gemeentelijk beleid

6. Omgevingsaspecten

- 6.1 Inleiding
- 6.2 M.e.r.-beoordeling
- 6.3 Externe veiligheid
- 6.4 Geluid
- 6.5 Luchtkwaliteit
- 6.6 Geur
- 6.7 Bodem
- 6.8 Trillingen
- 6.9 Milieubelastende activiteiten
- 6.10 Natuur en stikstof
- 6.11 Water
- 6.12 Archeologie
- 6.13 Cultuurhistorie
- 6.14 Verkeer en parkeren
- 6.15 Groen
- 6.15 Duurzaamheid
- 6.16 Gezondheid

7. Uitvoerbaarheid

8. Voorbereiding en participatie

Gemeente Helmond

