

Memo

Datum:	14 november 2025
Aan:	De gemeenteraden van de OWO-gemeenten
Van:	Projectgroep Omgevingswet
Onderwerp/betreft:	Evaluatie verzamelbesluit
Kenmerk:	Z2025-00007250

1. Inleiding

Eind 2021 heeft de gemeenteraad het 'Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet' genomen. Met dit besluit is vastgelegd in welke gevallen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: bopa) de raad betrokken wil worden bij de besluitvorming, door er een bindend advies aan te verbinden. Ook is vastgelegd wanneer participatie verplicht is bij een bopa. Tenslotte is met het besluit vastgelegd in welke gevallen het vaststellen van een omgevingsplanwijziging aan het college is gedelegeerd, om snellere besluitvorming te bewerkstelligen.

In het Verzamelbesluit is opgenomen het besluit uiterlijk 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. Ook is er door de gemeenteraad van Opsterland in juli 2025 een motie aangenomen over (onder andere) de evaluatie van het Verzamelbesluit. Omdat de twee jaar (bijna) zijn verlopen, is er een (kleine) evaluatie van het Verzamelbesluit gedaan. Deze memo geeft de resultaten van de evaluatie.

2. Initiatieven mogelijk maken die in strijd zijn met omgevingsplan

Onder de Omgevingswet bestaan twee manieren waarop een initiatief mogelijk gemaakt kan worden, wanneer het in strijd is met het (tijdelijk) omgevingsplan.

- Omgevingsvergunning bopa
- Wijzigen van het omgevingsplan

2.1.1 Bopa

Met een omgevingsvergunning bopa is het mogelijk voor een initiatief af te wijken van regels van het omgevingsplan. Het college is bevoegd een omgevingsvergunning bopa te verlenen.

2.1.2 Lijst met aangewezen categorieën

De raad kan categorieën van gevallen van bopa's aanwijzen waarbij ze gebruik wil maken van het bindend adviesrecht. In het Verzamelbesluit zijn door de raad categorieën van gevallen van bopa's aangewezen waarop het bindend adviesrecht van toepassing is. In die gevallen geeft de gemeenteraad, voorafgaand aan de vergunningverlening, gemotiveerd advies over het wel of niet verlenen van die omgevingsvergunning bopa. Dit advies is bindend, wat betekent dat het college het advies van de raad op moet volgen.

2.2.1 Wijzigen omgevingsplan

Met het wijzigen van het omgevingsplan wordt het planologisch kader (=regels) zélf aangepast op het initiatief. Dit in tegenstelling tot een omgevingsvergunning. Dan wordt een concrete situatie toegestaan zonder de regels van deze plek te herschrijven.

2.2.2 Delegatie vaststellen wijziging omgevingsplan

In de basis is de gemeenteraad bevoegd om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen. De raad kan de vaststelling van omgevingsplanwijzigingen voor bepaalde gevallen aan het college delegeren. Van die mogelijkheid is door de gemeenteraad gebruik gemaakt. In het Verzamelbesluit is

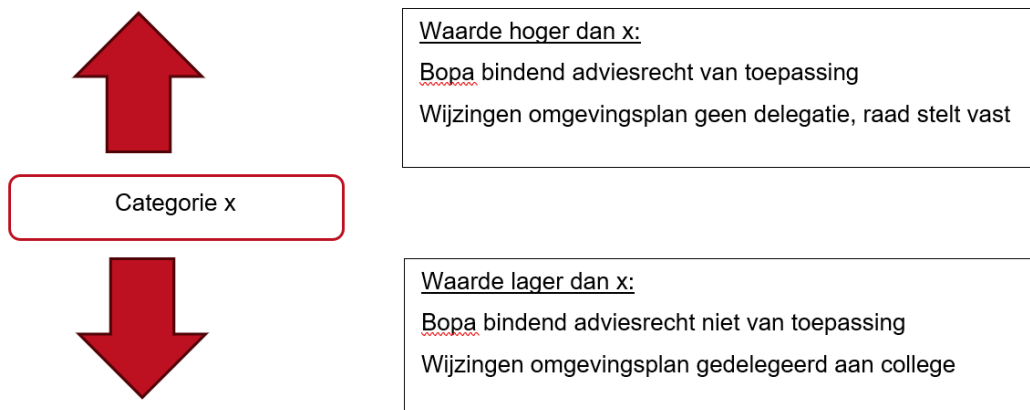
aangegeven in welke situaties het vaststellen van een wijziging omgevingsplan aan het college is gedelegeerd¹.

Eén van de aan het college gedelegeerde gevallen betreft: *het opnemen van nieuwe ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt*.

Dit geval gaat over initiatieven die met een wijziging van het omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. Als voor datzelfde initiatief een bopa was aangevraagd waarop het adviesrecht niet van toepassing was, dan is het college bevoegd om de omgevingsplanwijziging vast te stellen. Op deze manier hoeven plannen die al binnen de kaders van de raad passen niet opnieuw aan de raad te worden voorgelegd.

2.3 Toelichting lijst bindend adviesrecht en delegatie

Onderstaand is een toelichting opgenomen over de werking van de lijst met categorieën van gevallen van bopa's waarop het bindend adviesrecht van toepassing is. Ook is aangegeven hoe de lijst met categorieën doorwerkt in de gedelegeerde vaststelling van een omgevingsplanwijziging door het college.



In de lijst is per thema een grenswaarde gesteld. Bijvoorbeeld de categorie "het bouwen van 15 of meer woningen binnen de bebouwde kom". Wanneer een initiatief meer dan 15 woningen binnen de bebouwde kom omvat, moet bij een bopa de raad om bindend advies gevraagd worden. Bij een wijziging van het omgevingsplan wordt de vaststelling van de wijziging aan de gemeenteraad voorgelegd.

Omvat het initiatief minder dan 15 woningen binnen de bebouwde kom dan beslist het college over de bopa zonder daarbij de raad om bindend advies te hoeven vragen. Als een dergelijk initiatief met een wijziging omgevingsplan zou worden geregeld, dan is de vaststelling van de wijziging in dit geval gedelegeerd aan het college. Het maakt dus niet uit welke procedure gekozen wordt, de verdeling tussen de raad en het college blijft gelijk.

Als een bopa een onderwerp betreft dat niet is opgenomen in een van de categorieën van gevallen van bopa's waarop het bindend adviesrecht van toepassing is, wordt de omgevingsvergunning bopa door het

¹ Het vaststellen van delen van het omgevingsplan is in de volgende situaties aan het college gedelegeerd:

- a) het aanpassen van het omgevingsplan conform een verleende omgevingsvergunning;
- b) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van een door de gemeenteraad of college vastgesteld beleidsstuk;
- c) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover het binnen bestaande vastgestelde beleidskader past;
- d) het aanpassen van het omgevingsplan voor gevallen die voorkomen op de kruimelgevallenlijst (Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4);
- e) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van door het rijk of de provincie opgelegde instructieregels;
- f) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was;
- g) het opnemen van nieuwe ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt.

college verleend. Als een omgevingsplanwijziging een onderwerp betreft dat niet is opgenomen in een van de categorieën van gevallen van bopa's waarop het bindend adviesrecht van toepassing is, wordt het aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd. Wanneer een categorie niet is aangewezen ontstaat dus een verschil in de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college.

3. Afbakening evaluatie

In de bijna twee jaar nadat de Omgevingswet in werking is getreden, is er beperkte ervaring opgedaan met het Verzamelbesluit. Binnen de OWO-gemeenten is de afgelopen twee jaar één vergunningaanvraag bopa geweest waarop het bindend adviesrecht van toepassing was. Daarnaast is er in de OWO-gemeenten één keer een wijziging omgevingsplan door de gemeenteraad vastgesteld en één keer door het college. Daarom is er een kleine evaluatie uitgevoerd.

4. Evaluatie

Voor deze kleine evaluatie zijn de gemeenteraden en de ambtelijke organisaties gevraagd input te leveren.

4.1. Gemeenteraden

Tijdens de OWO-themaraad van 1 oktober 2025 hebben wij het verzamelbesluit geëvalueerd met de OWO-raden. De opkomst van de themaraad was beperkt. Daardoor wordt er terughoudend omgegaan met het interpreteren van de evaluatieresultaten.

De gemeenteraden is gevraagd: *“Zijn er categorieën die ontbreken in de lijst?”*. Ten aanzien van de categorieën die in het verzamelbesluit zijn opgenomen (bijv. Wonen, Agrarisch, Bedrijven, etc.) waren geen vernieuwende inzichten; het ziet er naar uit dat de categorieën volstaan.

Het nevenstaande figuur toont de input die is gegeven op de vraag of er categorieën ontbreken in het Verzamelbesluit. Daaruit volgen geen nieuwe categorieën. Gasboortorens, duurzaamheid en vergisters zijn al opgenomen in de staande categorieën.



4.2. Ambtelijke evaluatie

Ook op ambtelijk niveau is het verzamelbesluit geëvalueerd. Daaruit zijn een aantal punten naar voren gekomen die tot aanpassingen leiden in de lijst met categorieën van gevallen van bopa's waarop het bindend adviesrecht van toepassing is en op de aan het college gedelegeerde onderwerpen. In onderstaande paragrafen is hierop een nadere toelichting opgenomen.

4.2.1. Verduidelijken categorieën en toelichting op categorieën

Er is geconstateerd dat enkele categorieën en de toelichting op categorieën een verduidelijking behoeven. De categorieën zelf behoeven verduidelijking door tekstuele aanpassingen en het Omgevingswetproof maken van teksten. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om de lichte bopa's (voormalige kruimelgevallen) niet meer separaat te benoemen, maar te verwerken in de categorieën.

Een overzicht van alle doorgevoerde wijzigingen is opgenomen in de renvooiweergave van het (nieuwe) 'besluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten'

4.2.2. Wijzigingen categorieën

De restcategorie voor “gevoelige onderwerpen” blijkt juridisch niet houdbaar, omdat deze categorie onvoldoende concreet is en daardoor te weinig rechtszekerheid geeft. Daarom wordt deze categorie geschrapt.

In de plaats van deze categorie is een nieuwe categorie “Opvanglocaties vluchtelingen, arbeidsmigranten en/of andere kwetsbare groepen” geïntroduceerd. Dit is een onderwerp dat onder de categorie ‘gevoelige onderwerpen’ aan de raad voorgelegd zou worden.

Mochten er nog andere onderwerpen zijn die het college aan de gemeenteraad zou willen voorleggen voor advies, dan staat het het college vrij dat te doen op grond van de Gemeentewet.

4.2.3. Delegatie op één plek en verbeterd

De delegatie van bevoegdheden is in de gemeente Opsterland vastgelegd in meerdere besluiten; in het Verzamelbesluit en het ‘Delegatiebesluit Woo’. Voor de gemeente Weststellingwerf is de delegatie (nog) in het Verzamelbesluit opgenomen.

Voorgesteld wordt de delegatie van raadsbevoegdheden in één besluit op te nemen, zodat alle gedelegeerde bevoegdheden bij elkaar staan. Het is onpraktisch dat de delegatie van raadsbevoegdheden in twee besluiten is opgenomen. Daardoor neemt het risico op fouten toe. Door alle delegatiebepalingen uit het verzamelbesluit toe te voegen aan het ‘Besluit delegatie en machtiging gemeenteraad Opsterland 2026’/‘Besluit delegatie en machtiging gemeenteraad Weststellingwerf 2026’, ontstaat meer overzicht en samenhang.

De gemeente Ooststellingwerf heeft de delegatie al in een besluit samengebracht, de ‘Regeling delegatie en machtiging gemeenteraad Ooststellingwerf 2025’, inclusief onderstaande aanpassingen.

De in het Verzamelbesluit opgenomen onderwerpen voor delegatie bevatten een aantal bepalingen die niet meer juist of passend zijn. Het gaat om de volgende zaken:

- Het verzamelbesluit van Ooststellingwerf en Weststellingwerf bevat een delegatiebepaling voor besluiten op aanvragen voor omgevingsvergunningen die voorkomen in de voormalige kruimelgevallenlijst uit bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht. Deze bepaling is ten onrechte opgenomen omdat het college voor deze gevallen al bevoegd gezag is. Delegatie gaat immers om het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan en niet over het verlenen van een omgevingsvergunning bopa. Daarom kan deze bepaling vervallen. Het Verzamelbesluit van Opsterland bevat een delegatiebepaling voor het aanpassen van het omgevingsplan voor gevallen die voorkomen op de kruimelgevallenlijst (Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4). We hebben omwille van de overzichtelijkheid en duidelijkheid ervoor gekozen om voor de gehele OWO-gemeenten de lichte bopa's (voormalige kruimelgevallen) niet meer separaat te benoemen, maar integraal te verwerken in de lijst van categorieën. Op deze manier volgt uit de lijst zelf al dat deze gevallen kunnen worden gedelegeerd naar het college. Een aparte delegatiebepaling is voor deze lichte bopa's (voormalige kruimelgevallen) dan ook niet meer nodig.
 - Het Verzamelbesluit kent delegatiebepalingen voor het aanpassen van het omgevingsplan voor zover het binnen bestaande vastgestelde beleidskader past en
 - voor het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van door het rijk of de provincie opgelegde instructieregels.
- Deze bepalingen betreffen bevoegdheden die tot het domein van de raad behoren en daarom worden ze geschrapt. Het gaat bijvoorbeeld over zaken waar binnen een bepaalde bandbreedte een keuze gemaakt moet worden, zoals omgevingsgeluid en geur. Er hebben zich geen situaties voorgedaan waarin het college van deze bevoegdheden gebruik heeft gemaakt.

Daarnaast is er behoefte aan een extra delegatiebevoegdheid voor de m.e.r.-beoordelingsbesluiten. Voor de invoering van de Omgevingswet lag de bevoegdheid hiervoor bij het college, dit omdat het college bevoegd was om een plan of besluit voor te bereiden. Dat is nu niet meer automatisch het geval. Om de bevoegdheidsverdeling, zoals deze gold voor 1 januari 2024 te continueren, moet de bevoegdheid om

een m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen aan het college worden gedelegeerd. Deze bevoegdheid is OWO-breed toegevoegd aan de delegatiebevoegdheid.

5. Conclusie

Omdat er eerst meer ervaring moet worden opgedaan met het bindend adviesrecht, volstaat op dit moment een kleine evaluatie van het Verzamelbesluit.

Uit de bestuurlijke en ambtelijke evaluatie volgen onderstaande aanpassingen:

- De categorie 'gevoelige onderwerpen' dient verwijderd te worden uit de lijst met categorieën van gevallen van bopa's waarop het bindend adviesrecht van toepassing is;
- De categorie "Opvanglocaties vluchtelingen, arbeidsmigranten en/of andere kwetsbare groepen" wordt aan voornoemde lijst toegevoegd;
- Daarnaast zijn ter verduidelijking enkele aanpassingen nodig in de categorieën en in de toelichting op de categorieën.
- Ook de delegatie van een wijziging van het omgevingsplan zal op enkele onderdelen aangepast moeten worden.

Door deze aanpassingen vinden geen wezenlijke veranderingen plaats van de beleidsmatige keuzes.

De voorgestelde aanpassingen zijn verwerkt in het 'besluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' en het 'Besluit delegatie en machtiging gemeenteraad Opsterland 2026'/'Besluit delegatie en machtiging gemeenteraad Weststellingwerf 2026'. In renvooiweergave is een overzicht opgenomen van alle wijzigingen/aanpassingen.

In het besluit wordt een termijn van 3 jaar opgenomen voor een nieuwe evaluatie. De verwachting is dat er tegen die tijd meer ervaring is opgedaan met het bindend adviesrecht.