

RAADSVOORSTEL

MET BESLUIT

Raadsvergadering	: 2 maart 2026
Agendapunt	:
Onderwerp	: Evaluatie Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet
Portefeuillehouder	: Marcel van Opzeeland

Beetsterzwaag, 20 januari 2026

Voorstel

1. Het 'Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' vast te stellen;
2. Het 'Besluit delegatie, machtiging en mandaat gemeenteraad Opsterland 2026' vast te stellen;
3. Het 'Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet' zoals vastgesteld op 13 december 2021 in te trekken;
4. Het 'Delegatiebesluit Woo' zoals vastgesteld op 30 juni 2025 in te trekken;
5. Voor conceptverzoeken en aanvragen omgevingsvergunningen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa), waarbij het bindend adviesrecht van toepassing is, de 'Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten' met daarin omschreven processtappen vast te stellen.

Inleiding

Met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft de gemeenteraad op 13 december 2021 het 'Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet' vastgesteld. Hierin zijn het bindend adviesrecht van de raad en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa's) geregeld, en is bepaald wanneer de vaststelling van een wijziging omgevingsplan van de raad naar het college wordt gedelegeerd¹.

Voor (de voorbereiding op en uitvoering van) de Omgevingswet wordt intensief in OWO-verband samengewerkt. Het Verzamelbesluit is in 2021 dan ook in OWO-verband voorbereid en vormgegeven.

Dit raadsvoorstel gaat over een uitgevoerde evaluatie van dit Verzamelbesluit:

- Zoals in het besluit is aangegeven, is het besluit na twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet geëvalueerd. Ook deze evaluatie is in OWO-verband uitgevoerd. Omdat er tot nu toe slechts één Bopa is verleend waar het adviesrecht van toepassing was (casus in Ooststellingwerf), is de ervaring met de adviesrol van de raad beperkt. Toch zijn enkele aandachtspunten naar voren gekomen, waaronder de behoefte aan een verduidelijking van de categorieën waarop het adviesrecht geldt.
- Met de evaluatie wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie die op 7 juli 2025 door uw gemeenteraad is aangenomen. In deze motie 'Bevoegdheidsverdeling' wordt het college verzocht om een voorstel tot geactualiseerde bevoegdheidsverdeling onder de Omgevingswet aan de raad aan te bieden, met actieve betrokkenheid van de raad, waarmee duidelijkheid wordt geboden over de rolverdeling tussen raad en college. In dat kader is op 1 oktober 2025 dit onderwerp in de themaraad aan de orde gekomen. Ook is in deze motie verzocht om in een raadsbijeenkomst of beeldvormende raadssessie een nadere toelichting op het advies- en instemmingsrecht in BOPA-trajecten en een verkenning naar mogelijke verbeteringen in de rolverdeling tussen raad en college.

¹ Een bopa of een wijziging omgevingsplan zijn beide manieren om vanwege een strijdigheid met het omgevingsplan medewerking aan een ruimtelijke ontwikkeling te kunnen geven. Met een bopa wordt met een omgevingsvergunning voor een concrete ontwikkeling van het omgevingsplan afgeweken. Met een wijziging omgevingsplan wordt het omgevingsplan zelf aangepast zodat de ontwikkeling hierin past.

Aanvullend op dit raadsvoorstel zal, voorafgaand aan uw oriënterende behandeling hiervan, een moment worden georganiseerd waarbij ambtelijke toelichting wordt aangeboden over dit raadsvoorstel.

Een verdere toelichting op de uitgevoerde evaluatie, en de opbrengsten hiervan, kunt u lezen in bijlage 1 'Memo evaluatie Verzamelbesluit'.

De beoogde aanpassingen aan het Verzamelbesluit veranderen in de basis niets aan de rolverdeling tussen raad en college. Die blijft hetzelfde. Wel worden de categorieën waarop het bindend adviesrecht van toepassing is duidelijker gemaakt en wordt de tekst actueel gemaakt. Dit is uitgewerkt in het 'Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten'.

De delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad naar het college zijn in Opsterland nu op verschillende plekken geregeld. Zo heeft uw raad op 30 juni 2025 het 'Delegatiebesluit Woo' vastgesteld. Specifiek het delegeren van het wijzigen van het omgevingsplan van raad naar college werd in het bovengenoemde Verzamelbesluit geregeld. Omdat we nu toch het Verzamelbesluit aanpassen, kiezen we ervoor om alle delegatiebevoegdheden in één besluit vast te leggen en enkele wijzigingen door te voeren (het 'Besluit delegatie, machtiging en mandaat gemeenteraad Opsterland 2026').

Omdat we een nieuw verzamelbesluit en delegatiebesluit vaststellen, moeten de twee eerdere besluiten worden ingetrokken.

Verder wordt voorgesteld de 'Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten' vast te stellen. Hiermee wordt duidelijk vastgelegd op welk moment en op welke wijze de gemeenteraad advies geeft bij bopa's, zodat het proces duidelijker wordt.

Beoogd effect en/of resultaat

- Een geëvalueerd Verzamelbesluit ('Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten').
- Een nieuw Delegatiebesluit voor alle delegatievormen van raadsbevoegdheden ('Besluit delegatie, machtiging en mandaat gemeenteraad Opsterland 2026').
- Een vastgestelde 'Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten' voor meer duidelijkheid over op welk moment en op welke wijze de gemeenteraad bindend advies geeft bij bopa's.

Argumenten

1.1 Uit de evaluatie blijkt dat er aanleiding bestaat om de lijst met categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarop het bindend adviesrecht van toepassing is en/of waarbij participatie verplicht is, aan te passen.

In het Verzamelbesluit is een uitputtende lijst opgenomen van categorieën waarop het adviesrecht van toepassing is. In de meeste gevallen is geen advies van de gemeenteraad nodig om de bopa te verlenen. Binnen de OWO-gemeenten (Ooststellingwerf) heeft het college in één geval de raad om bindend advies moeten vragen, vanwege die projectomvang. Er zijn in Opsterland wel gevallen van (lichte) bopa's vergund waarvoor geen bindend adviesrecht van de raad van toepassing was. Dit zijn (kruimel)projecten waarbij onder de voorgaande wet ook geen raadsbetrokkenheid gold.

Om die reden is de evaluatie beperkt in omvang.

De resultaten van deze evaluatie staan in bijlage 1.

- Uit de evaluatie blijkt dat enkele categorieën verduidelijking nodig hebben. De gebruikte termen worden duidelijker gemaakt. Zo sluiten de teksten beter aan bij de Omgevingswet.
- Daarnaast zijn de lichte gevallen (voormalige kruimelgevallen) die we niet met een bindend adviesrecht willen verzwaren, rechtstreeks in de lijst met categorieën verwerkt. Voor de beoordeling of bindend adviesrecht aan de orde is, hoeft daarmee alleen nog naar de lijst te worden gekeken, wat de toepasbaarheid ten goede komt.
- Ook is gebleken dat de restcategorie 'gevoelige onderwerpen' juridisch niet houdbaar is.
- Als nieuwe categorie is het bindend adviesrecht geregeld voor het realiseren van vijftien opvangplaatsen voor vluchtelingen, arbeidsmigranten en/of andere aandachtsgroepen, tenzij het om een gemeentelijke ontwikkeling gaat waarbij er voorafgaand door de raad krediet beschikbaar is gesteld. Deze categorie ontbrak in de lijst. Vanwege de te verwachten grotere

impact op de omgeving is het passend om de raad bij deze ontwikkelingen bindend adviesrecht te geven.

Het nieuwe 'Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' treft u als bijlage 2 bij dit raadsvoorstel aan. Een was-woordt lijst van de oude en nieuwe besluittekst treft u in bijlage 3 aan.

Hoewel het bindend adviesrecht slechts op een aantal categorieën van toepassing is, kan het college op grond van artikel 169 van de Gemeentewet ook in andere gevallen advies vragen aan de gemeenteraad. Anders dan bij het bindend adviesrecht is het college niet verplicht dit advies over te nemen, maar het kan er wel voor kiezen het advies te volgen.

2.1 De delegatie van bevoegdheden van de raad is gebundeld in één besluit.

Het Verzamelbesluit regelt drie onderwerpen: het bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie. Naast dit besluit geldt ook het afzonderlijke 'Delegatiebesluit Woo'. Dat besluit bepaalt dat bepaalde bevoegdheden van de gemeenteraad worden overgedragen aan het college van B&W. Hierdoor is de delegatie van bevoegdheden nu vastgelegd in meerdere besluiten. Het is onpraktisch dat de delegatie van raadsbevoegdheden nu in twee besluiten staat. Door alle delegatiebepalingen in één besluit op te nemen, ontstaat meer overzicht en samenhang. Met dit raadsbesluit worden daarom de betreffende bevoegdheden samengebracht in één delegatiebesluit. Een verdere toelichting hierover staat in bijlage 1 'Memo evaluatie Verzamelbesluit'.

In bijlage 4 is het nieuwe voorgestelde 'Besluit delegatie, machtiging en mandaat gemeenteraad Opsterland 2026' opgenomen. Een was-woordt lijst van de oude en nieuwe besluittekst treft u in bijlage 5 aan.

2.2 Enkele gedelegeerde gevallen voor het wijzigen van het omgevingsplan moeten komen te vervallen omdat het om (beleids)afweging van de raad vraagt

Het huidige Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet bevat regels voor delegatie van het wijzigen van het omgevingsplan aan het college. In dat besluit zijn zeven delegatiesituaties benoemd. Dit mag o.a. als het past binnen het bestaande beleid of als het gaat om regels die door het rijk of de provincie zijn opgelegd. Echter, deze twee bevoegdheden horen eigenlijk bij de gemeenteraad. Het gaat hier namelijk om gevallen waarbij er op gemeentelijk niveau nog steeds (beleids)afwegingsruimte bestaat. Het gaat bijvoorbeeld om keuzes binnen bepaalde grenzen, zoals geluid of geur. Daarom kunnen deze delegatieregels vervallen, zodat dergelijke gevallen (voor wijziging omgevingsplan) bij de gemeenteraad blijven.

2.3 Er is behoefte aan een extra delegatiebevoegdheid voor m.e.r.-beoordelingsbesluiten bij wijziging omgevingsplan

Het bevoegd gezag moet op basis van wet- en regelgeving in bepaalde gevallen beoordelen of een project, plan of programma grote gevolgen voor het milieu kan hebben. Op basis van die beoordeling wordt besloten of er een milieueffectrapport (m.e.r.) nodig is. Dit besluit heet een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Als uit onderzoek blijkt dat er aanzienlijke nadelige gevolgen zijn, moet een m.e.r. worden opgesteld. Als er géén grote gevolgen zijn neemt het bevoegd gezag een m.e.r.-beoordelingsbesluit; er hoeft dan geen m.e.r. te worden opgesteld.

Voor de invoering van de Omgevingswet lag de bevoegdheid voor een m.e.r.-beoordelingsbesluit bij het college, omdat het college bevoegd was om een plan of besluit voor te bereiden en een m.e.r.-beoordelingsbesluit als een voorbereidend besluit werd gezien. Maar dat is nu niet meer automatisch het geval. De bevoegdheid ligt nu bij 'het bevoegd gezag' voor de planologische procedure. De raad is in de basis bevoegd om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen. Voor die gevallen waarbij dit niet is gedelegeerd aan het college, moet de gemeenteraad dan ook het bijbehorende m.e.r.-beoordelingsbesluit nemen. Met dit raadsvoorstel wordt voorgesteld om in deze gevallen de bevoegdheid voor het nemen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit te delegeren aan het college. Daarmee wordt de taakverdeling zoals die vóór januari 2024 gold voortgezet. Het blijft een besluit dat voorbereidend is op een latere wijziging omgevingsplan. Voor het vaststellen van de wijziging omgevingsplan zélf, blijft de gemeenteraad uiteraard het bevoegd gezag.

Als het college al het bevoegd gezag is voor de planologische procedure, dan ligt de m.e.r.-beoordelingsbesluit ook al bij het college. In die gevallen is geen delegatie van raad naar college nodig. Dit speelt bij:

- Het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan, dat aan het college is gedelegeerd;

- het verlenen van een omgevingsvergunning (waaronder bopa).
De nieuwe delegatiebevoegdheid over een m.e.r.-beoordelingsbesluit van raad richting college speelt dus enkel bij de niet-gedelegeerde gevallen van wijziging omgevingsplan.

3.1 en 4.1 Het 'Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet' en 'Delegatiebesluit Woo' is niet langer actueel en volledig

De nieuwe besluiten 'Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' en 'Besluit delegatie, machtiging en mandaat gemeenteraad Opsterland 2026' vervangen deze twee besluiten. Daarmee zijn de twee oude besluiten achterhaald en worden ze ingetrokken.

5.1 Met de 'Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten' wordt de raad eerder bij bopa's betrokken en daarmee hun kaderstellende en richtinggevende rol versterkt.

Binnen het huidige proces van bopa's is het onduidelijk op welk moment advies bij de gemeenteraad moet worden ingewonnen. In de praktijk blijkt, ook bij de vergelijkbare verklaring van geen bedenkingen die bestond voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dat aanvragen vaak al volledig zijn voorbereid en gemotiveerd voordat de raad wordt betrokken. De raad kan daardoor beperkte keuzevrijheid ervaren. Dit leidt tot een gevoel van beperkte invloed. Door het vaststellen van deze procesnotitie worden duidelijke afspraken vastgelegd over het moment en de wijze van raadsadvisering. In de notitie wordt het pré advies voor bopa's geïntroduceerd. Dit houdt in dat de raad in de conceptverzoekfase een voorbereidend (pré) advies geeft, gevolgd door een bindend advies in de formele aanvraagfase. Dit stelt het college in staat om eenduidig de gemeenteraad in een eerder stadium te betrekken, zodat zij tijdig en inhoudelijk advies kunnen geven over voorgenomen ontwikkelingen. Daarmee wordt het proces transparanter en wordt de rol van de raad als kaderstellend en richtinggevend orgaan versterkt. Het pré advies draagt ook bij aan het in een vroeg stadium duidelijkheid verschaffen over de haalbaarheid van een initiatief, het voorkomt daarmee dat er door de initiatiefnemers al teveel onnodige kosten worden gemaakt als er geen raadsdraagvlak voor medewerking is. Daarnaast draagt het pré advies bij aan het behalen van de wettelijke termijn.

Het 'Besluit procesnotitie bindend adviesrecht raad bij een bopa' treft u als bijlage 6 aan bij dit raadsvoorstel. De 'Procesnotitie adviesrecht raad BOPA OWO-gemeenten' staat in bijlage 7 bij dit raadsvoorstel.

Kanttekeningen

1.1 Uitkomsten van de themaraad zijn niet representatief

Tijdens de themaraad van 1 oktober 2025 zijn raadsleden gevraagd een standpunt in te nemen over enkele stellingen. De reacties geven geen aanleiding om de bestaande categorieën inhoudelijk aan te passen. Omdat een groot aantal raadsleden niet aanwezig was, is de uitkomst niet geheel representatief. Wel is duidelijk naar voren gekomen dat een verduidelijking van het Verzamelbesluit noodzakelijk is. Het voorgestelde proces van het adviesrecht bij bopa's draagt hieraan bij.

5.1 De eerdere betrokkenheid (pré advisering) van de raad bij bopa's kan tot een langere totale doorlooptijd van bopa's leiden

De procesnotitie stelt voor om bopa's waarbij bindend adviesrecht van de raad speelt, al in het voortraject voor pré advies aan de raad voor te leggen. Op die manier ontstaat er eerder in het traject duidelijkheid over het raadsstandpunt over de voorgenomen ontwikkeling. Een positief pré advies van de raad kan echter niet in de plaats treden van het bindend advies dat de raad tijdens de formele vergunningsprocedure afgeeft. Kortom: er ontstaat tweemaal een raadsbehandeling. Dit kan ertoe leiden dat voor bopa's de totale doorlooptijd van planverkenning en -uitwerking tot definitieve toestemming langer in beslag kan nemen. Hier staat -zoals gezegd- tegenover (argument 5.1) dat de raad op een beter passend moment zijn richting/kaders meegeeft over het plan. Dit leidt tot goed verwachtingsmanagement en een effectieve inzet van kosten en middelen door de initiatiefnemer.

5.2 Het inzetten van het pré advies in de vooroverlegfase is niet afdwingbaar

Het voeren van een vooroverleg is vrijwillig. Wanneer een initiatiefnemer direct een formele aanvraag om omgevingsvergunning indient en dit niet wil omzetten naar een conceptverzoek, dan moeten wij deze aanvraag om omgevingsvergunning beoordelen, inclusief het bindend advies. De raad kan dan niet om een pré advies worden gevraagd voorafgaand aan het bindend advies. De raad zal dan

alsnog op basis van een volledige uitwerking en motivering om een bindend advies worden gevraagd. Daardoor kan beperkte keuzevrijheid worden ervaren. De gemeente heeft geen manier om de vooroverlegfase af te dwingen. Initiatiefnemers worden actief gestimuleerd om gebruik te maken van een conceptverzoek, gelet op de voordelen van een conceptverzoek voor zowel de gemeente als de initiatiefnemer (goed verwachtingsmanagement en een effectieve inzet van kosten en middelen door de initiatiefnemer).

Middelen

N.v.t.

SDG's

11. Duurzame steden en gemeenschappen

Evaluatie

Het nieuwe 'Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' zal na drie jaar worden geëvalueerd.

Bijlagen

Bijlage	Documentnummer	Soort bijlage en omschrijving
1.	D2026-00001342	Memo Evaluatie Verzamelbesluit
2.	D2026-00001326	Besluit bindend adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
3.	D2026-00001327	Was-wordt lijst Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet
4.	D2026-00001328	Besluit delegatie, machtiging en mandaat gemeenteraad Opsterland 2026
5.	D2026-00001343	Was-wordt lijst Delegatie en machtiging gemeenteraad Opsterland
6.	D2026-00001345	Besluit procesnotitie bindend adviesrecht raad bij een bopa
7.	D2026-00001346	Procesnotitie adviesrecht Raad OWO-gemeenten
8.	D2026-00001347	Procesnotitie voorbereiden aanvraag OWO-gemeenten

Burgemeester en wethouders van de Gemeente Opsterland,

De secretaris,

De burgemeester,

Sandra van 't Hooge

Andries Bouwman

Team : Wonen en Werken
Behandelend ambtenaar : Alie Renkema / Jacob Dirk Haagsma
Telefoonnummer : (0512) 386 222
Emailadres : alie.renkema@opsterland.nl
