

Raadsvoorstel

Opsteller

Chaudron, Ton

Vergadering van

2 september 2025

Kenmerk

Z/25/082979 / D/25/181763

Portefeuillehouder

Arjan Noorthoek

Portefeuille

Ruimtelijke Ordening

Onderwerp

Raadsvoorstel inzake uitbreiding delegatiebevoegdheid wijziging Omgevingsplan en reparatie toepassing bindend adviesrecht Omgevingswet

Samenvatting

De nieuwe Omgevingswet heeft naast doelstellingen als onder meer een snellere besluitvorming, betere en integrale belangenafweging ook geleid tot een verandering van bevoegdheden van de bestuursorganen met onder meer:

- - De raad kan bepaalde (BOPA) aanvragen omgevingsvergunning aanwijzen voor bindend adviesrecht en participatieplicht
 - De raad stelt de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vast
 - Het college stelt de Omgevingsprogramma's vast
 - Het college beslist op de aanvragen omgevingsvergunningen, inclusief de BOPA's
 - De raad kan wijzigingen van het Omgevingsplan delegeren aan het college.
 - De raad kan het vaststellen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan het college.

Dat vereist ook dat raad en college goed in verbinding met elkaar staan als het gaat om een zorgvuldige uitvoering van de wet.

In 2021 heeft uw gemeenteraad vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet categorieën van gevallen aangewezen, waarbij sprake is van delegatie van de bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan aan het college. In hetzelfde besluit zijn de gevallen aangewezen waarbij uw raad bindend adviesrecht wil hebben voor bepaalde aanvragen omgevingsvergunning, die ook wel BOPA's worden genoemd. De Omgevingswet is inmiddels sinds 1 januari 2024 in werking getreden en huidige inzichten en praktijkervaringen geven aanleiding om de raad voor te stellen de aan het college gedelegeerde bevoegdheden voor wijziging van het Omgevingsplan uit te breiden en tot herstel van een omissie in het kader van het adviesrecht.

Dit houdt in dat wij u voorstellen om het raadsbesluit uit 2021 in te trekken voor wat betreft de delegatiebevoegdheden en te vervangen door een nieuw besluit. Wat betreft de omissie in het kader van het adviesrecht kan volstaan worden met de vervanging van een bijlage. Daarmee blijft het besluit uit 2021 van kracht ten aanzien van het adviesrecht.

Gevraagd besluit

De gemeenteraad van Woerden besluit:

A. Het raadsbesluit van 25 november 2021, nr. D/21/033299 in te trekken voor zover het betreft de delegatie van de bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan, zoals genoemd onder 1. Delegatie;

B. Aan het college op grond van de artikelen 2.8 en 4.14, lid 5 van de Omgevingswet te delegeren de bevoegdheid tot het wijzigen van het Omgevingsplan voor de volgende gevallen:

1. de bevoegdheid tot het verwerken van in afwijking van het omgevingsplan verleende omgevingsvergunningen naar het omgevingsplan;
 2. de bevoegdheid tot het verwerken van door de raad vastgesteld beleid in regels in het nieuwe Omgevingsplan onder voorwaarde dat:
 - a. de raad bij het vaststellen van het beleid heeft aangegeven dat het college het beleid moet omzetten naar regels in het Omgevingsplan, en
 - b. het college de raad informeert via een raadsinformatiebrief — tegelijk bij het besluit tot terinzagelegging van het ontwerp wijzigingsplan — over de wijze van verwerking van het beleid in het Omgevingsplan;
 3. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, onder voorwaarde dat het college de raad direct na besluitvorming hiervan in kennis stelt via een raadsinformatiebrief;
 4. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen vanuit de nog geldende bestemmingsplannen;
 5. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van instructieregels van het Rijk en/of Provincie;
 6. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van juridisch-technische wijzigingen, redactionele aanpassingen en correcties;
 7. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van aanwijzingen van gemeentelijke monumenten.
- C. De bijlage behorende bij het raadsbesluit van 25 november 2021, nr. D/21/033299, met betrekking tot het Adviesrecht te vervangen door de bij dit besluit behorende bijlage;
- D. Dit besluit treedt in werking op de dag na bekendmaking op Overheid.nl c.q. het gemeenteblad.

Inleiding

In november 2021 heeft u een besluit (D/21/033299) genomen over:

- de toepassing van uw bindend adviesrecht bij aanvragen omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), en
- de delegatie aan ons college van de bevoegdheid tot vaststelling van een wijziging van het Omgevingsplan.

Dat besluit was aan u voorgelegd in verband met de toen verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1-1-2022. Maar, zoals u bekend zal zijn is de Omgevingswet nadien nog enkele malen uitgesteld en per 1 januari 2024 in werking getreden.

Het besluit uit 2021 omvat delegatie van:

1. De bevoegdheid tot vaststelling van het Omgevingsplan:
 - voor het wijzigen van het plan in verband met verwerken van de van in afwijking van het omgevingsplan verleende omgevingsvergunningen (BOPA's)
 - voor het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van beleidsregels naar planregels, indien daartoe toestemming is verleend op grond van door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders, waarbij de raad per raadsinformatiebrief wordt geïnformeerd over de wijze van verwerking, tenzij de raad anders heeft besloten.
1. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, onder voorwaarde dat het besluit van het college in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd.

Zoals al eerder aan u gemeld via een raadsinformatiebrief van 27 mei 2025 (D/25/172817) wordt momenteel gewerkt aan de opbouw van het Omgevingsplan voor de gehele gemeente. Daarvoor is een projectgroep geformeerd die de komende jaren aan de slag gaat om te komen tot dit plan dat voor het gehele grondgebied van de gemeente gaat gelden. Daarvoor moeten de regels uit de nu nog geldende bestemmingsplannen, de "bruidsschat" van het Rijk en de regels uit de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (denk aan kappen van bomen, erfgoed, uitwegen e.d.) in samenhang tot één geheel nieuw Omgevingsplan worden vervaardigd.

In de praktijk is aan de hand van het voortdurende leerproces gebleken dat er enkele aanvullingen op het delegatiebesluit wenselijk zijn en dat er nog een omissie moet worden hersteld ten aanzien van het bindend adviesrecht.

Het momenteel geldende - van rechtswege ontstane - Omgevingsplan bestaat uit de voor 1 januari 2024 geldende bestemmingsplannen en de "bruidsschat" regels afkomstig van het Rijk. Tot 2032 hebben de gemeenten de tijd om te werken aan de ombouw naar een Omgevingsplan dat voldoet aan de nieuwe eisen van de Omgevingswet. Het werken aan die ombouw levert ervaringen op die ons tot het voorstel doen komen om u te verzoeken het raadsbesluit uit 2021 uit te breiden met de volgende gevallen:

1. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen vanuit de nog geldende bestemmingsplannen;
2. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van instructieregels van het Rijk en/of Provincie;
3. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van juridisch-technische wijzigingen, redactionele aanpassingen en correcties;
4. De bevoegdheid tot het wijzigen van het plan in verband met het verwerken van aanwijzingen van gemeentelijke monumenten.

Verder wordt de reeds besloten delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit aangepast en wordt een bijlage die behoort bij het besluit ten aanzien van het bindend adviesrecht vervangen.

Onder het kopje Argumenten gaan wij verder in op de voorgestelde aanvullingen en wijzigingen.

Participatieproces

Niet van toepassing

Wat willen we bereiken

Doel van dit besluit is te komen tot een voor het bestuur, de organisatie maar zeker ook voor de inwoner, werkbare praktische werkwijze die leidt tot snellere besluitvorming met inachtneming van de door uw raad gestelde kaders.

Wat gaan we daarvoor doen

Het raadsbesluit uit 2021 aanvullen en aanpassen.

Argumenten

A. Intrekken delegatiebesluit

Voor de duidelijkheid is het gewenst het raadsbesluit van 25 november 2021 ten aanzien van de delegatiebevoegdheid in te trekken en te vervangen door een geheel nieuw besluit met de aangewezen gevallen.

B. Delegatiebevoegdheid

Wijzigen van het Omgevingsplan

De reeds in 2021 vastgestelde gevallen als genoemd onder 1 en 2 behoeven geen verdere toelichting.

Hieronder wordt ingegaan op de onder het kopje Inleiding genoemde 4 voorgestelde uitbreidingen van de delegatiebevoegdheid. Deze wijzigingen zijn louter "technische" wijzigingen van aard.

De onder 1. genoemde wijzigingen van het Omgevingsplan betreffen de reeds door u in een - nu nog geldend - bestemmingsplan opgenomen wijzigingsmogelijkheid van een bestemming van bijvoorbeeld "kantoren" of "agrarische doeleinden" naar "wonen". Daarbij zijn door u bij de vaststelling van het bestemmingsplan voorwaarden gesteld en is het een collegebevoegdheid om - indien aan de voorwaarden wordt voldaan - tot de gewenste wijziging te besluiten. Met deze delegatiebevoegdheid wordt daarmee de reeds bestaande lijn voortgezet.

De onder 2. genoemde wijzigingen van het Omgevingsplan zijn directe afgeleide "opdrachten" van Rijk en Provincie om bepaalde regels op te nemen in het Omgevingsplan waarbij er geen bestuurlijke ruimte is tot wijziging of aanpassing van dergelijke instructieregels.

De onder 3. genoemde wijzigingen kunnen gerubriceerd worden als "ondergeschikte" wijzigingen die geen bestuurlijke inhoud of ruimte kennen. Goed voorbeeld daarvan is een wijziging van het nu bestaande "van rechtswege" Omgevingsplan met betrekking tot de zogenaamde Vangnetregeling Omgevingswet. De Vangnetregeling Omgevingswet is een regeling van de minister van BZK die de Omgevingswet op een aantal punten aanvult. De regels gelden van rechtswege en vult de initiële regeling op een aantal punten aan.

De Vangnetregeling bevat onder andere aanvullingen voor de regels van de bruidsschat, de overgedragen regels vanuit het Rijk, in het omgevingsplan. De regels in de Vangnetregeling die aanvullend zijn op de bruidsschatregels gelden naast de bruidsschat en wijzigen de bruidsschat niet. Ze zijn geen onderdeel van het omgevingsplan en zijn ook niet zichtbaar op Regels op de kaart van het Omgevingsloket. De gemeente heeft de opdracht gekregen vooraf aan of tijdens de omzetting van de bruidsschat naar het integrale omgevingsplan de vangnetregeling mee te nemen. Momenteel hebben wij nog geen omzetting gedaan. Het Rijk adviseert in ons geval de aanvullingen ongewijzigd toe te voegen aan hoofdstuk 22 van het omgevingsplan. Het voordeel hiervan is dat de aanvullingen integraal onderdeel worden van het omgevingsplan en worden zichtbaar op Regels op de Kaart. Daarnaast kunnen we de aanvullingen niet meer vergeten als we de bruidsschat gaan verwerken in het omgevingsplan. Dit is dus geen wijziging waarbij sprake is van een bestuurlijke afwegingsruimte, maar wel een inhoudelijke wijziging van het omgevingsplan. Immers is de Vangnetregeling nu geen onderdeel van het omgevingsplan en zijn het op dit moment geen gemeentelijke regels. Het rechtsgevolg van het opnemen van de regels uit de vangnetregeling is dat deze regels ook in juridische zin onderdeel gaan uitmaken van het omgevingsplan.

Na instemming van uw raad met de voorgestelde aanvullingen van het delegatiebesluit, zal de verwerking van de Vangnetregeling in de eerste wijzigingsronde van het omgevingsplan plaatsvinden. Deze wordt dan begin 2026 aan het college voorgelegd en bij vaststelling gepubliceerd.

De onder 4. genoemde wijzigingen van het Omgevingsplan kunnen ook gerubriceerd worden als "voortzetting van de reeds bestaande bestuurlijke lijn". Op dit moment is via de door u vastgestelde "Erfgoedverordening" geregeld dat door ons college een besluit tot de aanwijzing van een gemeentelijk monument wordt genomen. Straks zal - als de regels van de erfgoedverordening worden opgenomen in het Omgevingsplan de aanwijzing van een gemeentelijk monument via een wijziging van het Omgevingsplan geregeld moeten worden. Om te voorkomen dat iedere aanwijzing dan via uw raad dient te verlopen en aan te sluiten op de reeds gebruikelijke bestuurlijke afspraak zoals vastgelegd in de verordening wordt voorgesteld ook deze wijziging via de aanwijzing van gemeentelijke monumenten te delegeren aan ons college.

Vorbereidingsbesluit

Ten aanzien van de in het besluit onder 2 opgenomen bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit is een aanpassing noodzakelijk door het schrappen van de bekrachtiging van het besluit door uw raad. Dergelijke bekrachtiging is alleen mogelijk bij een situatie die als mandatering kan worden beschreven. De essentie van een delegatiebevoegdheid is echter dat u die bevoegdheid overdraagt aan ons college. Dat is anders dan bij een mandatering van een bevoegdheid. Dan blijft het bestuursorgaan het bevoegd gezag, maar wordt in naam van dat bestuursorgaan gehandeld. De Omgevingswet biedt geen mogelijkheid tot mandatering, vandaar dat wij voorstellen de bekrachtiging te schrappen maar uiteraard zal het door ons noodzakelijk geachte voorbereidingsbesluit wel aan u worden ter kennisname worden toegezonden via een raadsinformatiebrief.

B. Adviesrecht

De Omgevingswet heeft aan uw raad de bevoegdheid toegekend om in bepaalde door u aangewezen gevallen gebruik te maken van een adviesrecht met betrekking tot aanvragen omgevingsvergunning. Dit betreffen dan aanvragen die in strijd zijn met de regels van het Omgevingsplan en waaraan ons college - als bevoegd gezag om te besluiten op aanvragen omgevingsvergunning - wil meewerken door af te wijken van het Omgevingsplan. Het gaat dan om afwijkingen die niet al in het Omgevingsplan zelf zijn aangegeven maar dan als buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden aangeduid, afgekort tot BOPA.

Zoals in het raadsbesluit uit 2021 is aangegeven zijn er een aantal categorieën van BOPA's uitgezonderd van het adviesrecht, waaronder de voormalige "kruimelgevallenlijst" die als bijlage bij het besluit is opgenomen. Deze bijlage met een opsomming van de genoemde "kruimelgevallen" loopt echter niet in pas met het door u in 2023 vastgestelde besluit met betrekking tot het opleggen van een participatieplicht voor BOPA's (D/23/094904). Daarbij is namelijk wel een plicht tot participatie opgelegd voor gevallen van een functiewijziging als bedoeld in de "kruimelgevallenlijst", waarbij gedacht moet worden aan wijziging van gebruik van kantoorpanden voor bijvoorbeeld woningen (denk aan azc's). Dit soort laatstgenoemde functiewijzigingen vallen nu niet onder het adviesrecht van uw raad, maar er is wel een participatieplicht vanwege de zwaarte van die gevallen van functiewijzigingen. Het is wenselijk om beide besluiten gelijk te trekken, zodat in de gevallen waarin sprake is van verplichte participatie ook sprake is van bindend adviesrecht. Wij stellen u daarom

voor om de bijlage aan te passen en dergelijke functiewijzigingen wel onder het bindend adviesrecht van uw raad te brengen. Daarmee zijn op dergelijke aanvragen, waarbij het gaat om aanzienlijke functiewijzigingen van grote gebouwen of kantoorpanden naar een woonbestemming, zowel het bindend adviesrecht als de participatieplicht van toepassing.

Kanttelingen, risico's en alternatieven

n.v.t.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

n.v.t.

Communicatie

Het nieuwe besluit zal worden bekend gemaakt op de voorgeschreven wijze in het gemeenteblad en in de organisatie worden toegepast.

Vervolgproces

Uiteraard blijven wij het proces bewaken om de uitvoering van het besluit te monitoren en te evalueren. Indien nodig zal nadere aanpassingen worden voorgesteld aan uw raad.

Bevoegdheid raad

De gemeenteraad is op grond van de artikelen 2.8 en 4.14, lid 5 van de Omgevingswet bevoegd de bevoegdheid tot vaststelling van een wijziging van het Omgevingsplan te delegeren aan het college. Verder is de gemeenteraad op grond van artikel 16.15a, lid 1, onder b, onder 1 van de Omgevingswet bevoegd tot het aanwijzen van BOPA's waarvoor het bindend adviesrecht van toepassing is.

Bijlagen

- D/25/195177 - Raadsbesluit
- D/25/184838 - Herziene bijlage bij raadsbesluit D/21/033299.
- D/21/033299 - Raadsbesluit adviesrecht en delegatiebevoegdheid Omgevingswet