

Discussienota Delegatie onder Omgevingswet

Inhoud

1.	Terugblik en vervolg	1
2.	Inleiding	1
3.	Waarom delegatie?	1
3.1	Het soort en de omvang van de taak in relatie tot rol gemeenteraad en college	1
3.2	Ambities Omgevingswet	2
3.3	Veelheid van besluiten	2
3.4	Randvoorwaarden delegatie en de mogelijkheid van aanpassen en intrekken	2
4.	Huidige delegatie: wijzigingsbevoegdheid	3
4.1	Inleiding	3
4.2	Het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid	3
4.3	Beperkt wettelijk overgangsrecht voor wijzigingsbevoegdheid	4
5.	Verdere mogelijkheden delegatie	4
5.1	Technische verwerking omgevingsvergunning in omgevingsplan	4
5.2	Opnemen ontwikkelingen in het omgevingsplan waarvoor geen adviesrecht geldt.....	5
5.3	Vaststellen voorbereidingsbesluit	6
5.4	Het vertalen van concrete beleid(s)regels en kaders gemeenteraad in het omgevingsplan	7
5.5	Het aanwijzen of wijzigen en schrappen van de aanwijzing van gemeentelijke monumenten	7
5.6	Het toevoegen, wijzigen of verduidelijken van begripsbepalingen of meetvoorschriften voor zover deze geen wezenlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving	8
5.7	Wijzigingen van technische aard (juridisch-technische en redactionele aanpassingen en correcties die geen of beperkte invloed hebben op de fysieke leefomgeving)	8
5.8	Overige mogelijkheden	8
6.	Ter bespreking: mogelijkheden delegatie	9
6.1	Voorstel voor delegatiebesluit	9
6.2	Comfort voor de gemeenteraad bij delegatie	9
6.3	Alternatieve aanvullende mogelijkheden voor delegatiebesluit.....	10
	Bijlage 1: Overzicht wijzigingsplannen 2016-2021	11
	Bijlage 2: Voorbeeld wijzigingsbevoegdheden	12
	Bijlage 3: Delegatievoorbeelden andere gemeenten	13
	Bijlage 4: Eindnoten	14

1. Terugblik en vervolg

Op 6 september jl. is met de Commissie Omgevingsbeleid een eerste stap gezet om te komen tot een raadsbesluit over het adviesrecht van de gemeenteraad, de participatieplicht en delegatie van wijziging van het omgevingsplan. In de betreffende commissievergadering is algemene informatie verstrekt over deze drie onderwerpen.

Op 15 november en 13 december jl. is er vervolgens inhoudelijk gesproken over het adviesrecht van de gemeenteraad en de participatieplicht. Aan de hand van dat gesprek wordt een concreet voorstel voorbereid voor behandeling in de stedelijke commissie van 7 februari 2022 en besluitvorming in de raadsvergadering van 7 maart 2022.

Zoals aangegeven op 6 september jl. is delegatie onder de Omgevingswet ook iets waartoe door de gemeenteraad besloten kan worden. Ter verkenning van die mogelijkheid is een discussienota over delegatie voorbereid ter bespreking in de Commissie Omgevingsbeleid op 17 januari 2022. De uitkomsten van de commissievergadering worden betrokken bij de totstandkoming van een concreet voorstel. Beoogd is ook dit onderwerp op te nemen in het hiervoor genoemde raadsvoorstel, zodat de drie onderwerpen in samenhang behandeld kunnen worden bij de raadsbehandeling.

2. Inleiding

In het omgevingsrecht is het mogelijk om delen van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college te delegeren. Zo heeft de Enschedese gemeenteraad wijziging van onderdelen van bestemmingsplannen gedelegeerd aan het college. Dat heeft de gemeenteraad gedaan door het opnemen van wijzigingsbevoegdheden voor het college in verschillende bestemmingsplannen.

Een voorbeeld van een wijzigingsbevoegdheid is de wijziging van de agrarische bestemming naar wonen als er geen sprake meer is van een agrarisch bedrijf. Aan een wijzigingsbevoegdheid zijn vaak voorwaarden verbonden. Bijvoorbeeld: bij het omzetten van de agrarische bestemming naar een woonbestemming mag dat alleen na beëindiging van de bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf. Ook mag het bestaande erf niet worden vergroot en mag het aantal wooneenheden op het erf niet toenemen. Eén van de andere voorwaarden is dat de inpassing in het landschap op zorgvuldige wijze moet plaatsvinden. Alleen als aan alle voorwaarden wordt voldaan mag gebruik van de wijzigingsbevoegdheden worden gemaakt door het college.

Het overgangsrecht voor genoemde wijzigingsbevoegdheid is door de Omgevingswet beperkt geregeld. De wijzigingsbevoegdheid komt uiteindelijk niet meer terug in het omgevingsplan. Daarmee vervalt een deel van de delegatie. Dit kan door de gemeenteraad via een delegatiebesluit worden hersteld. In deze discussienota wordt dit nader toegelicht. Ook gaan wij in op de verdere mogelijkheden van delegatie van het wijzigen van onderdelen van het omgevingsplan en de keuzes die u daarin kunt maken.

3. Waarom delegatie?

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom de gemeenteraad gebruik maakt van de mogelijkheid bepaalde taken te delegeren aan het college.

3.1 Het soort en de omvang van de taak in relatie tot rol gemeenteraad en college

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. Vanuit die positie stuurt hij op hoofdlijnen, stelt hij kaders vast en controleert hij de uitvoering daarvan. Dit is een gewichtige positie waarbij afleiding door al te uitvoerende taken – die ook aan het college overgelaten kunnen worden en meer bij diens rol passen – zoveel mogelijk voorkomen zou moeten worden. Dat draagt eraan bij, dat de gemeenteraad zich op zijn kerntaken kan concentreren en sluit ook aan bij de ambities van de Omgevingswet. Het college kan dan binnen de wettelijke kaders en binnen de kaders van de gemeenteraad taken tot uitvoering brengen.

Een voorbeeld ter inkleuring van het soort en de omvang van de taak: de gemeenteraad is bevoegd het omgevingsplan te wijzigen voor bijvoorbeeld één woning. Eén woning kan in een sterk stedelijke omgeving voor direct omwonenden gevolgen hebben. Voor de gemeenteraad echter als hoofd van een gemeente, dat op hoofdlijnen bestuurt, met ca 160.000 inwoners, met een groot stedelijk gebied dat volop in ontwikkeling is, zijn die gevolgen (over het algemeen) zeer beperkt.

De gemeenteraad heeft namelijk van te voren op verschillende manieren kaders meegegeven (onder andere via de structuurvisie, woonvisie, evt. een gebiedsvisie, water- en klimaatadaptieplan, verkeersbeleid, etc.). Dit omvat alle kaders die de raad vooraf stelt om te voorzien in een gezonde en veilige fysieke leefomgeving om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in goede banen te leiden. En ook Rijk en Provincie hebben kaders gesteld, bijv. voor duurzame verstedelijking en verschillende regels om een goed woon- en leefklimaat en een goede ruimtelijke ordening te waarborgen. Woningbouw (en vergelijkbare ontwikkelingen) in een stedelijke omgeving is (zijn) over het algemeen voorzienbaar en wordt(/worden) gezien als een doorsnee/te verwachten ontwikkeling.¹ Verder worden belanghebbenden beschermd via inspraak/participatie, zienswijzen en juridische procedures. Dit is bij uitstek een voorbeeld waarbij gelet op het soort en de omvang van de taak, de schaal van de gemeente Enschede, en de veelheid aan waarborgen en kaders afgevraagd kan worden of het hoofd van de gemeente een rol in dit type uitvoeringsvraagstuk moet willen hebben. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om naast de kaderstellende rol vooraf, achteraf de controlerende taak uit te voeren.

De gemeenteraad kan er dus voor kiezen om de meer uitvoeringsgerichte taken of besluiten die beperkte impact (op het hiervoor bedoeld niveau van de gemeenteraad) hebben over te laten aan het college. Het werken binnen kaders, het toepassen van wet- en regelgeving en beleid, het in gesprek zijn met inwoners, het ophalen van informatie en adviezen, het afwegen van belangen en dergelijke zijn zaken die behoren tot de alledaagse taak van het college.

3.2 Ambities Omgevingswet

Een andere reden voor delegatie ligt bij de ambities van de Omgevingswet. De Omgevingswet is erg ambitieus. "Het" moet eenvoudiger, sneller en beter. De wet zet in op minder regels, integraliteit, ruimte voor initiatief, vertrouwen, meer maatwerk en meer participatie. De wet wil daarmee een flinke boost geven aan de gemeentelijke dienstverlening.

Eén van de mogelijkheden om in die ambities te voorzien is het overwegen van delegatie. Het delegeren van bepaalde zaken zorgt voor slagkracht, snelheid in procedures en mogelijk ook voor lagere kosten. Een bestemmingsplan dat op dit moment wordt herzien door de gemeenteraad kost in 2021 € 10.120,- en een bestemmingsplanwijziging door het college kost in 2021 € 5.262,-. Kosten voor grondexploitatie en andere activiteiten zijn hierin niet inbegrepen. Wat de kosten zijn onder de Omgevingswet voor wijziging van het omgevingsplan is op dit moment nog niet bekend. Dit komt terug in het kader van kostenverhaal onder de Omgevingswet.

3.3 Veelheid van besluiten

Nog los van de taakaccenten van de gemeenteraad en het college zijn er andere overwegingen om eventueel over te gaan tot delegatie. Een belangrijk aspect dat mee kan wegen is het grote aantal besluiten dat genomen moet worden. Ter illustratie: als de gemeenteraad zich zou willen bezighouden met wijzigingsplannen voor het iets verschuiven van een bouwvlak, of het aanpassen in bouwhoogten, e.d. kan het zijn dat de gemeenteraad zich moeten buigen over een relatief groot aantal verzoeken. Enerzijds past dit niet bij de slagvaardigheid van de gemeenteraad. Anderzijds kan afgevraagd worden of de aard van de bevoegdheid wel past bij de rol van de gemeenteraad. Met de aard van de bevoegdheid wordt bedoeld op projecten die vanwege hun beperkte omvang (er zijn geen hele grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving) minder goed passen bij de positie van de gemeenteraad. En bij de beoordeling van de vraag wat beperkt is in omvang weegt mee dat Enschede een grote stedelijke gemeente is met ca 160.000 inwoners.

Beide aspecten kunnen in samenhang een reden zijn om (delen van) bevoegdheden te delegeren aan het college. Zeker wanneer het gaat om besluiten waarvoor de gemeenteraad al hele duidelijke kaders heeft gesteld waaraan het college sterk gebonden is en uiteindelijk ook verantwoording over aflegt.

3.4 Randvoorwaarden delegatie en de mogelijkheid van aanpassen en intrekken

Zoals hiervoor is aangegeven kan de gemeenteraad een deel van zijn bevoegdheid overdragen aan het college. Het is mogelijk om aan delegatie aanvullende kaders te stellen en/of te verbinden. De afspraak dat dit structureel wordt geëvalueerd, is daarbij goed denkbaar.

¹ Dergelijke ontwikkelingen kunnen in planschadeprocedures als voorzienbaar worden aangemerkt door de rechter. Dit speelt bijvoorbeeld als iemand een woning koopt in stedelijk gebied waarvan het te verwachten valt dat in dat gebied stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Dat kan dan bijvoorbeeld blijken uit vastgestelde visies (waaruit ook de kaders volgen om dit soort ontwikkelingen mogelijk te maken).

Aan de hand van de evaluatie kan het delegatiebesluit zo nodig aangepast worden. Opgemerkt wordt, dat de gemeenteraad op ieder moment het delegatiebesluit kan aanpassen of intrekken. Door het aanpassen of intrekken van het delegatiebesluit haalt de gemeenteraad (delen) van de bevoegdheid naar zichzelf terug of past hij (delen) van de bevoegdheid aan.

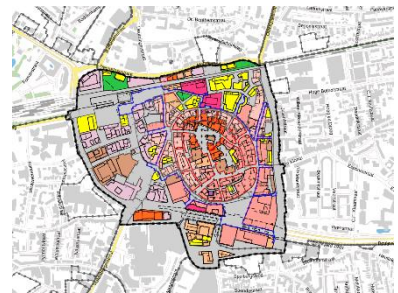
In hoofdstuk 6.3 hebben wij verschillende mogelijkheden voorgesteld om optimaal comfort te bieden aan de gemeenteraad bij het gebruik maken van delegatie.

4. Huidige delegatie: wijzigingsbevoegdheid

4.1 Inleiding

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat de gemeenteraad aan het college de bevoegdheid heeft gegeven om bestemmingsplannen te wijzigen mits er in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen en aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan.

Een voorbeeld is te vinden in het bestemmingsplan “Binnenstad 2016”. In de bestemming “Kantoor” is te lezen dat het college de bestemming kantoor kan wijzigen door bepaalde beperkingen op te leggen. Zo kan het college van een perceel dat de bestemming kantoor met bijvoorbeeld een aanduiding detailhandel of dienstverlening heeft de betreffende aanduiding verwijderen. Hierdoor is het niet meer mogelijk om detailhandel of dienstverlening uit te oefenen op het perceel. Dat mag het college echter alleen doen als de activiteit minimaal een half jaar is beëindigd, er geen redenen zijn dat de activiteit nog wordt voortgezet en er overeenstemming is bereikt met de eigenaar over het beëindigen van de activiteit. Daarnaast zijn er voorwaarden gesteld voor een goede ruimtelijke ordening (zoals een goed woon- en leefklimaat).



Bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid in het (door de gemeenteraad vastgestelde) bestemmingsplan is er al gekeken naar de (ruimtelijke) aanvaardbaarheid en de wenselijkheid van het plan. In aanvulling daarop zijn extra criteria opgenomen die het college moet toetsen zodra er een concreet initiatief wordt ingediend. De gemeenteraad heeft daarmee zelf al een afweging gemaakt over de wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen, kaders gesteld voor de uitvoering en dit overgelaten aan het college.

Onder de Omgevingswet is het nog steeds mogelijk dat de raad het college de bevoegdheid geeft om het omgevingsplan te wijzigen. Dat doet de raad dan echter niet meer door het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het omgevingsplan zelf. De raad neemt die bevoegdheid dan op in een delegatiebesluit.

Het grote voordeel van het delegatiebesluit is flexibiliteit. De gemeenteraad kan op ieder moment het delegatiebesluit aanpassen of intrekken.

Het aanpassen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan is veel minder flexibel. De gemeenteraad moet daarvoor een nieuw bestemmingsplan vaststellen met daarin de aangepaste of verwijderde wijzigingsbevoegdheid. Daarvoor moet de gehele bestemmingsplanprocedure doorlopen worden. De verplaatsing van de wijzigingsbevoegdheid naar een separaat delegatiebesluit heeft voor de gemeenteraad een heel groot voordeel, namelijk flexibiliteit.

4.2 Het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid

Als het college het bestemmingsplan wijzigt via de wijzigingsbevoegdheid is dat sneller¹ en goedkoper dan wanneer de gemeenteraad besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan. De wijzigingsbevoegdheid kent echter vaak een groot aantal voorwaarden. Dit is ook van invloed op de bruikbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid. Initiatiefnemers wensen soms bijvoorbeeld net iets anders dan de wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt, waardoor de wijzigingsbevoegdheid niet gebruikt kan worden.² Daardoor wordt de wijzigingsbevoegdheid slechts enkele keren per jaar gebruikt. De keren dat er gebruik van is gemaakt, is overigens wel positief geweest voor de initiatiefnemer. Immers: de wijzigingsbevoegdheid is sneller en goedkoper.

² Als de wijzigingsbevoegdheid van het college niet gebruikt kan worden, wordt het nieuwe bestemmingsplan door de raad vastgesteld of wordt er afgeweken van het bestemmingsplan via een uitgebreide afwijking.

In [bijlage 1](#) vindt u een overzicht van alle wijzigingsplannen van 2016 tot 1 november 2021 en in [bijlage 2](#) vindt u een overzicht van voorbeelden van wijzigingsbevoegdheden die zijn opgenomen in de bestemmingsplannen.

4.3 Beperkt wettelijk overgangsrecht voor wijzigingsbevoegdheid

Zodra de Omgevingswet in werking treedt, krijgt de gemeente automatisch een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijke omgevingsplan bestaat uit de bestaande bestemmingsplannen. Echter, hiervoor is al aangegeven dat de Omgevingswet de wijzigingsbevoegdheid niet meer kent. Hiervoor is overgangsrecht geregeld.

Dit overgangsrecht kent beperkingen. De wijzigingsbevoegdheid mag op grond van het overgangsrecht namelijk alleen worden gebruikt als een initiatief (ook) betrekking heeft op een bouwactiviteit. Het college kan daardoor nog maar deels gebruik maken van de wijzigingsbevoegdheden die automatisch in het tijdelijke omgevingsplan zijn opgenomen. Als er bijvoorbeeld alleen sprake is van “het wijzigen van gebruik” zonder bouwactiviteit mag de wijzigingsbevoegdheid niet meer worden gebruikt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorbeeld dat in paragraaf 4.1 is genoemd (het regelen dat op een bepaald perceel geen detailhandel meer is toegestaan). Zo zijn er nog veel meer voorbeelden van wijzigingsbevoegdheden waarvan het gebruik wordt beperkt zodra de Omgevingswet in werking treedt. Deze bevoegdheden staan dan nog wel in het tijdelijke omgevingsplan, maar kunnen niet meer gebruikt worden.

De gemeenteraad kan via het delegatiebesluit regelen, dat het college ook onder de Omgevingswet net zoals nu gebruik kan blijven maken van de wijzigingsbevoegdheid. Dat doet de raad door in het delegatiebesluit op te nemen dat het college het omgevingsplan mag wijzigen voor de gevallen die nu als wijzigingsbevoegdheid in de huidige bestemmingsplannen zijn opgenomen. Dit zijn dus ook de wijzigingsbevoegdheden waar het college door het overgangsrecht bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen gebruik meer van mag maken. Om te voorkomen dat de raad bij bepaalde gevallen geen zeggenschap meer heeft over wijzigingen van het omgevingsplan, terwijl de raad hiervoor wel adviesrecht zou hebben gehad wanneer hiervoor een omgevingsvergunning zou zijn aangevraagd, stellen wij voor deze adviesrecht-gevallen uit te sluiten van de delegatiebevoegdheid.

5. Verdere mogelijkheden delegatie

Gelet op de ambities van de Omgevingswet (sneller, eenvoudiger, vertrouwen; zie [§ 3.2](#)), de grote flexibiliteit die het delegatiebesluit biedt (het kan te allen tijde ingetrokken of aangepast worden) en de mogelijkheid van informeren vooraf, evalueren en controle achteraf hebben wij ook gekeken naar aanvullende delegatiemogelijkheden. Hierbij hebben we gekeken naar voorbeelden van andere gemeenten en voorbeelden uit informatiestukken vanuit o.a. de VNG.

In dit hoofdstuk worden de verdere delegatiemogelijkheden uitgewerkt die wij aan u ter overweging voorleggen om deze, in aanvulling op de wijzigingsbevoegdheden in de huidige bestemmingsplannen, op te nemen in een delegatiebesluit.

Het gaat daarbij om de volgende zes onderwerpen:

1. (Technische) verwerking omgevingsvergunningen in omgevingsplan ([§ 5.1](#)).
2. Opnemen ontwikkelingen in omgevingsplan waarvoor geen adviesrecht geldt ([§ 5.2](#)).
3. Vaststellen voorbereidingsbesluit ([§ 5.3](#)).
4. Het vertalen van concrete beleidsregels en kaders gemeenteraad in omgevingsplan ([§ 5.4](#)).
5. Het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten ([§ 5.5](#)).
6. Het toevoegen, wijzigen of verduidelijken van begripsbepalingen of meetvoorschriften voor zover deze geen wezenlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving ([§ 5.6](#)).

5.1 Technische verwerking omgevingsvergunning in omgevingsplan

In de Omgevingswet is de verplichting opgenomen onherroepelijke omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan (de wet noemt dit een buitenplanse omgevingsplan activiteit (kortweg: BOPA)) binnen 5 jaar te verwerken in het omgevingsplan. Dit zorgt ervoor dat het omgevingsplan actueel blijft.³

³ Deze verplichting gaat overigens pas in op het moment dat de gemeente het tijdelijke omgevingsplan heeft omgezet naar een volwaardig omgevingsplan (op dit moment uiterlijk eind 2029).

Deze verplichting geldt alleen voor BOPA's die:

- die een blijvend karakter hebben, en
- bestaan uit het in stand houden van een bouwwerk, en/of
- niet overeenstemmen met de functie van een locatie

Op dit moment behandelt het college jaarlijks zo'n 300 afwijkingsvergunningen (naar schatting ca 20% binnenplanse en 80% kruimelafwijkingen). Daarnaast zijn er de afgelopen 10 jaar 31 uitgebreide afwijkingen geweest (projectafwijkingsbesluiten). Beide tezamen zijn onder de Omgevingswet straks BOPA's. Het grootste deel van deze BOPA's zal verwerkt moeten worden in het omgevingsplan.⁴

Het gaat om een *technische verwerking*: alleen hetgeen de omgevingsvergunning mogelijk heeft gemaakt moet verwerkt worden in het omgevingsplan. Omdat hiertegen al juridische procedures hebben opengestaan, is het niet mogelijk om tegen de technische verwerking in het omgevingsplan opnieuw beroep in te stellen. Dit geldt uiteraard alleen als de betreffende vergunning één op één wordt overgenomen in het omgevingsplan. Als de gemeente in aanvulling daarop het omgevingsplan breder of anders wijzigt, staat daartegen wel beroep open.

Nu het gaat om de technische verwerking van een verleende onherroepelijke⁵ omgevingsvergunning in het omgevingsplan kan de gemeenteraad ervoor kiezen om deze bevoegdheid te delegeren aan het college. Het verlenen van de omgevingsvergunning is een collegebevoegdheid (eventueel met advies van de gemeenteraad en juridische procedures die doorlopen zijn). Deze is al onherroepelijk en er is een wettelijke plicht om dit vervolgens ook te verwerken.

5.2 Opnemen ontwikkelingen in het omgevingsplan waarvoor geen adviesrecht geldt

Een ontwikkeling kan vaak zowel via een BOPA mogelijk worden gemaakt als via een wijziging van het omgevingsplan. Het is aan een initiatiefnemer zelf om te kiezen voor één van deze instrumenten. Bij de voorbespreking met een initiatiefnemer over een toekomstige aanvraag kunnen we ambtelijk wel sturen op het beste instrument in de betreffende situatie. In bijlage 4 in eindnoot ii is uitgewerkt wat het verschil is tussen beide instrumenten.

Het college is zelfstandig bevoegd om af te wijken van het omgevingsplan via een omgevingsvergunning voor een BOPA. De gemeenteraad kan op een lijst categorieën van gevallen aanwijzen waarover hij wil adviseren in geval van een BOPA. Dit betekent, dat als het college een aanvraag voor een BOPA krijgt, de gemeenteraad daarover adviseert en het college daaraan gebonden is. In de gevallen waarover de gemeenteraad niet adviseert, handelt het college de aanvraag zelfstandig af. Daarbij is het college uiteraard gebonden aan wet- en regelgeving; dus ook aan de door de gemeenteraad gestelde (beleids-)kaders. Bepaalde BOPA's moeten vervolgens binnen 5 jaar in het omgevingsplan worden verwerkt (zie hierboven).

Tegelijk geldt dat voor hetzelfde initiatief in plaats van een BOPA ook een wijziging van het omgevingsplan kan worden aangevraagd. De vraag is vervolgens: als een initiatief niet onder het adviesrecht valt (en de gemeenteraad het dus niet hoeft te zien als er via een BOPA over wordt besloten), wil de gemeenteraad het initiatief dan wel zien als er via een wijziging van het omgevingsplan over wordt besloten? Nogmaals: het gaat om hetzelfde initiatief, alleen de procedure is anders.

Resumerend voorstel

Wij stellen voor om ook dat deel van de wijzigingen van het Omgevingsplan aan het college te delegeren. Als eenzelfde initiatief gerealiseerd kan worden met zowel een BOPAⁱⁱ als een wijziging van het omgevingsplan en aanvrager kiest voor het laatste instrument, is het efficiënter wanneer dit gedelegeerd is aan het college. Immers: als een BOPA was aangevraagd voor hetzelfde initiatief bestond ook al de plicht om dit te verwerken in het omgevingsplan. Daarbij had de raad al van die gevallen aangegeven voor zichzelf geen adviesrol te zien.

⁴ BOPA's met een tijdelijk karakter hoeven niet verwerkt te worden in het omgevingsplan. Dit komt echter maar incidenteel voor. Daarnaast wordt er nog onderzocht of wat nu via een binnenplanse afwijking wordt verleend straks met een BOPA wordt verleend of anderszins.

⁵ Onherroepelijk betekent dat de beroepstermijn ongebruikt is verstreken of dat als er wel beroep is ingesteld er een uitspraak is gedaan waartegen geen nieuw rechtsmiddel (zoals hoger beroep) meer open staat.

Naast de efficiëntie, zorgt het ervoor dat een ontwikkeling direct ingepast wordt in het omgevingsplan. Dit zorgt er ook voor dat de ontwikkeling direct zichtbaar is op de plankaart en dat eventuele toekomstige ontwikkelingen aan het actuele plan kunnen worden getoetst.ⁱⁱⁱ

Hieronder ter illustratie een aantal voorbeelden van bestemmingplannen die de gemeenteraad de afgelopen jaren heeft vastgesteld, die het college mogelijk ook via een afwijking van het bestemmingsplan (en straks onder de Omgevingswet met een BOPA) had kunnen verlenen:

- Het slopen van bebouwing en bouwen van een vrijstaande woning en een 2 onder 1 kap woning (Brinkstraat 263).
- Het samenvoegen van twee woningen tot één woning en het realiseren van een extra nieuwbouwwoning onder voorwaarde van aanleggen van natuur (Weleweg 555).
- Het bouwen van een vrijstaande woning (Mr de Wolfstraat 40).
- Uitbreiden bestaande woning met bijgebouw (Lossersestraat 235).
- Het verwerken van een verleende afwijkingsvergunning in het bestemmingsplan: in afwijking van het bestemmingsplan is medewerking verleend aan het toestaan van bewoning van een pand met de bestemming bedrijf. Dit is later door de raad verwerkt in het bestemmingsplan (wijziging bestemming bedrijf naar wonen).
- Het bouwen van een twee-onder-éénkapper aan de Siemensstraat naast nr. 26.⁶
- Op een perceel grenzend aan Beekwoudehoek-Bergvennenhoek is de bestemming maatschappelijk omgezet naar wonen, waarbinnen 6 woningen gebouwd mogen worden.

5.3 Vaststellen voorbereidingsbesluit

Door gewijzigde omstandigheden, inzichten, ontwikkelingen of gewijzigd beleid kan de behoefte ontstaan om het bestemmingsplan aan te passen. Bijvoorbeeld om via aanpassing van het bestemmingsplan het voorkomen van grootschalige appartementenverhuur in woningen of woningsplitsing in kleine appartementen of onzelfstandige bewoning.

Zo'n procedure kost echter vrij veel tijd. In sommige gevallen zijn die gewijzigde omstandigheden/inzichten echter zo urgent, dat een wijziging van het bestemmingsplan niet afgewacht kan worden. Er bestaat dan de behoefte om per direct de ruimte die het bestemmingsplan biedt weg te halen.

Huidige situatie bij bestemmingsplannen

Als zo'n situatie zich voordoet is het mogelijk dat de gemeenteraad (delen van) het bestemmingsplan tijdelijk "op slot zet". Dat doet de gemeenteraad door een voorbereidingsbesluit te nemen. In dat besluit is aangegeven dat in een bepaald gebied of in de hele gemeente bepaalde vormen van bouwen en/of gebruik niet meer zijn toegestaan en dat daarvoor een bestemmingsplan wordt voorbereid. In principe geldt dit voorbereidingsbesluit totdat de in het voorbereidingsbesluit genoemde bestemmingsplan-herziening in werking is getreden.⁷ Dit zorgt ervoor dat er tijdelijk geen onwenselijke activiteiten meer toegestaan hoeven te worden die feitelijk binnen het bestemmingsplan passen. In plaats van een geheel verbod is het ook mogelijk dat in het voorbereidingsbesluit wordt aangegeven dat er bij een vergunningaanvraag maatwerkvoorschriften kunnen of moeten worden gesteld of dat er eerst een melding / vergunning moet worden gedaan / aangevraagd.

Het voorbereidingsbesluit is op dit moment een apart besluit dat naast het nog geldende bestemmingsplan geldt, tezamen vormen zij het ruimtelijk kader.

Hieronder een overzicht van een aantal voorbereidingsbesluiten die de raad de afgelopen jaren heeft genomen. Voor achtergrondinformatie zijn in dit overzicht linkjes naar de toelichting op het besluit opgenomen.

- [Onzelfstandige bewoning 2021.](#)
- [Kwalitatief sturen op appartementen.](#)
- [Bouwwerken terrassen stadserf.](#)
- [Usseler Es.](#)
- [Binnenstad 2016.](#)
- [Cultuurhistorie Enschede 2016.](#)

⁶ NB deze ontwikkeling is opgenomen in een groter actualisatieplan. De betreffende actualisatie had niet via een BOPA verleend kunnen worden, en wordt daarmee ook niet gedelegeerd indien de raad instemt met het voorstel in paragraaf 5.2. Het gaat alleen om de concrete nieuwe ontwikkeling (bouwen twee-onder-éénkapper) indien dit als een separaat verzoek ingediend zou zijn.

⁷ Het voorbereidingsbesluit vervalt automatisch als niet binnen 1 jaar een bestemmingsplan als ontwerp ter inzage is gelegd.

- [Visserijstraat 3-5.](#)
- [Stadscentrum 2015.](#)
- [Diverse woongebieden 2015.](#)
- [Cultuurhistorie Enschede.](#)
- [Stadscentrum 2014.](#)
- [Pathmos 2014.](#)

Toekomstige situatie bij het omgevingsplan

Onder de Omgevingswet is het nog steeds mogelijk om een voorbereidingsbesluit te nemen. Anders dan nu het geval is, maakt dit voorbereidingsbesluit onderdeel uit van het omgevingsplan. Dat worden voorbeschermingsregels genoemd. Als iemand dan wil weten of er iets wel of niet mag op een bepaalde locatie, is dat direct te zien in het omgevingsplan. Een initiatiefnemer hoeft niet apart op zoek naar de voorbereidingsbesluiten binnen de gemeente. Deze voorbeschermingsregels vervallen na 1 jaar en 6 maanden. Ze vervallen uiteraard eerder zodra de omgevingsplanwijziging (waarvoor het voorbereidingsbesluit is genomen) in werking is getreden.

Delegatiemogelijkheid voorbereidingsbesluit

Het is onder de Omgevingswet mogelijk dat de gemeenteraad het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeert aan het college. Het grote voordeel hiervan is de slagvaardigheid van het college. Een voorbereidingsbesluit wordt alleen genomen als een bepaalde ontwikkeling echt onwenselijk is. Snelheid is daarbij geboden. Aangezien het college wekelijks vergadert en de raad maandelijks, wordt een voorbereidingsbesluit eerder vastgesteld bij het college en kunnen ongewenste ontwikkelingen sneller voorkomen worden.

De gemeenteraad is niet verplicht om uitvoering te geven aan het voorbereidingsbesluit

Het college kan na het nemen van het voorbereidingsbesluit de gemeenteraad daarover informeren. De gemeenteraad is vervolgens niet verplicht om het omgevingsplan daadwerkelijk te wijzigen. Als de gemeenteraad het omgevingsplan niet wil wijzigen, kan het college het voorbereidingsbesluit weer intrekken. Uiteraard kan de gemeenteraad het delegatiebesluit (te allen tijde) aanpassen om zelf het voorbereidingsbesluit in te trekken.

Als extra comfort is in [paragraaf 6.3](#) de mogelijkheid opgenomen dat het college de raad informeert, bijvoorbeeld via een brief, zodra hij een voorbereidingsbesluit heeft genomen. Indien de raad het wenselijk vindt dat het college het voorbereidingsbesluit weer intrekt (of aanpast), dan gaat het college daartoe over.

5.4 Het vertalen van concrete beleid(sregels) en kaders gemeenteraad in het omgevingsplan

Soms is er aanleiding om concreet beleid of kaders van de gemeenteraad te verwerken in het omgevingsplan. Een voorbeeld hiervan is de door de gemeenteraad vastgestelde waterbergingsnormen.

Als de gemeenteraad daartoe heeft besloten dan kan en soms moet dit vervolgens verwerkt worden in het omgevingsplan. Het gaat dan om een vrij technische verwerking van gemeentelijk(e) beleid/(kaders) in het omgevingsplan. Deze technische verwerking van kaders waartoe de gemeenteraad al eerder heeft besloten, zou ook gedelegeerd kunnen worden aan het college.

Het is mogelijk dat de gemeenteraad aan de (eventuele) delegatie van deze bevoegdheid randvoorwaarden verbindt. Bijvoorbeeld dat bij vaststelling van het betreffende beleid/kader de gemeenteraad expliciet moet instemmen met de verwerking daarvan in het omgevingsplan door het college.

5.5 Het aanwijzen of wijzigen en schrappen van de aanwijzing van gemeentelijke monumenten

Het college is bevoegd gemeentelijke monumenten aan te wijzen of de aanwijzing te wijzigen of te schrappen. Onder de Omgevingswet vindt die aanwijzing niet plaats in een afzonderlijk besluit op grond van de Verordening Kwaliteit Leefomgeving (voorheen Monumentenverordening), maar vindt dat plaats door het omgevingsplan te wijzigen.⁸ Hierdoor is voor een ieder direct op de kaart inzichtelijk wat een gemeentelijk monument is.

⁸ NB deze verplichting geldt niet voor het tijdelijke omgevingsplan, maar pas voor het nieuwe omgevingsplan dat uiterlijk in 2029 vastgesteld moet worden.

Nu de gemeenteraad bevoegd is het omgevingsplan te wijzigen wordt voorgesteld om het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten ook in het delegatiebesluit op te nemen. Daarmee wordt de geldende gemeentelijke praktijk voortgezet. Dit sluit aan bij de werkwijze die de VNG voorstelt. De VNG gaat er namelijk blijkens de door haar opgestelde voorbeeldregels voor het omgevingsplan vanuit, dat ook onder de Omgevingswet het college gemeentelijke monumenten blijft aanwijzen.⁹

5.6 Het toevoegen, wijzigen of verduidelijken van begripsbepalingen of meetvoorschriften voor zover deze geen wezenlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving

In het bestemmingsplan nu en ook in het omgevingsplan straks zijn begripsbepalingen en meetvoorschriften opgenomen. Daarin worden bepaalde begrippen geduid die terugkomen in de regels van het plan. Zo kan er in de regels bijvoorbeeld staan dat dagrecreatie is toegestaan. In de begrippenlijst is dan aangegeven wat er wel (of juist niet) onder dagrecreatie moet worden verstaan. In de meetvoorschriften wordt omschreven hoe bepaalde zaken gemeten moeten worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de dakhelling, de goothoogte of de inhoud van een bouwwerk.

Voorgesteld wordt om het toevoegen, wijzigen of verduidelijken van begripsbepalingen of meetvoorschriften te delegeren. Er mag daarbij geen verruiming ontstaan in het begrip dat een wezenlijk gevolg heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving.

5.7 Wijzigingen van technische aard (juridisch-technische en redactionele aanpassingen en correcties die geen of beperkte invloed hebben op de fysieke leefomgeving)

Soms kan er de behoefte bestaan om technische aanpassingen door te voeren in het omgevingsplan. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een kennelijke verschrijving of de behoefte om iets duidelijker te formuleren. Deze categorie is aanvullend op de andere voorstellen (in paragrafen 5.1, 5.4 en 5.6) die meer van technische aard zijn.

5.8 Overige mogelijkheden

In aanvulling op het voorgaande hebben we nog gekeken naar de delegatiemogelijkheden waar andere gemeenten gebruik van (gaan) maken. In bijlage 3 is per gemeente aangegeven voor welke delegatiemogelijkheden zij hebben gekozen. Hieronder treft u daarvan een opsomming aan.

- ***Wijzigingen die nodig zijn vanwege gewijzigde hogere wet- en regelgeving waar geen sprake is van afwegingsruimte***
Soms worden gemeenten verplicht om gewijzigde hogere wet- en regelgeving te verwerken in gemeentelijke regelgeving, waaronder het omgevingsplan. Als er geen afwegingsruimte is, zou dit gedelegeerd kunnen worden aan het college. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de wetgeving die aangeeft dat gemeenten in hun omgevingsplan beschermingszones moeten opnemen rondom gasleidingen. Of bepalingen uit een Luchthavenbesluit of militaire radarzonerings.
- ***Het toevoegen van onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan***
De gemeente is verplicht om verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (en ook het oogmerk hebben van bescherming van de fysieke leefomgeving) te verwerken in het omgevingsplan. Als dat beleidsneutraal gebeurt, betreft het slechts een technische verwerking; inhoudelijk vindt er geen wijziging plaats. Dit type technische verwerking kan eventueel ook aan het college gedelegeerd worden. Een voorbeeld van een dergelijke verordening is de "Verordening kwaliteit leefomgeving".
- ***Het verwerken van instructieregels en aanwijzingen Rijk en Provincie in het omgevingsplan***
Het Rijk en de Provincie kunnen via instructieregels en aanwijzingen de plicht aan de gemeente opleggen om het omgevingsplan te wijzigen. Een instructieregel kan door de provincie worden opgenomen in de provinciale omgevingsverordening. Daarin zou (theoretisch) kunnen staan dat de gemeente vanaf 2023 alle NatuurNetwerk Nederland (voorheen EHS)-gebieden in zijn omgevingsplan moet hebben opgenomen met daaraan gekoppeld de door de provincie geformuleerde beschermingsregels. Een ander voorbeeld

⁹ https://vng.nl/files/vng/het_casco.pdf

zou kunnen zijn het aanwijzen van locaties voor drinkwaterwinning of windturbines.¹⁰

De gemeenteraad zou het uitvoeren van instructieregels en aanwijzingen van Rijk en Provincie kunnen delegeren aan het college als er geen enkele afwegingsruimte is. Er is bijvoorbeeld geen mogelijkheid meer om een bepaalde locatie te kiezen, andere regels op te nemen, e.d.

De instructie mag dan geen gebruik maken van open normen (zoals “alleen kleinschalige ontwikkelingen zijn mogelijk”) die de gemeente de ruimte geven om zelf kleuring te geven aan de uitvoering van de instructie.

Als de gemeenteraad overgaat tot delegatie van de uitvoering van instructieregels zonder afwegingsruimte, kan de gemeenteraad in het delegatiebesluit uiteraard aangeven dat hij daarover geïnformeerd wil worden.

6. Ter bespreking: mogelijkheden delegatie

6.1 Voorstel voor delegatiebesluit

Op basis van hoofdstukken 4 en 5 stellen wij voor de volgende delegatiemogelijkheden in het delegatiebesluit op te nemen:

Bestaande delegatie/bevoegdheden college

- A. Het wijzigen van het omgevingsplan voor de gevallen (waarvoor geen adviesrecht geldt)¹¹ waar het college op grond van de wijzigingsbevoegdheid als opgenomen in de onherroepelijke bestemmingsplannen (zoals die golden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet) medewerking aan zou kunnen verlenen.
- B. Het (blijven) aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten.

Aansluiting bij bevoegdheid college BOPA's

- C. Het opnemen van ontwikkelingen in het omgevingsplan waarvoor geen adviesrecht geldt.

Technische aanpassingen/aanpassingen met beperkte impact

- D. (Technische) verwerking onherroepelijke BOPA's in omgevingsplan.
- E. Het vertalen van (onderdelen van) concrete beleid/kaders gemeenteraad in omgevingsplan.
- F. Het toevoegen, wijzigen of verduidelijken van begripsbepalingen of meetvoorschriften in het omgevingsplan voor zover deze geen of beperkte invloed hebben op de fysieke leefomgeving.
- G. Wijzigingen van technische aard (juridisch-technische en redactionele aanpassingen en correcties die geen of beperkte invloed hebben op de fysieke leefomgeving).

Vorbereidingsbesluit

- H. Vaststellen voorbereidingsbesluiten.

6.2 Comfort voor de gemeenteraad bij delegatie

Tot slot willen wij de volgende randvoorwaarden/inkleuring aan het delegatiebesluit ter bespreking aan u voorleggen:

- 1. De gemeenteraad ontvangt [jaarlijks] een overzicht van de wijzigingen die door het college zijn doorgevoerd in het omgevingsplan.
- 2. Er vindt na [2] jaar een evaluatie plaats van het delegatiebesluit. Bij de behandeling van de evaluatie door de raad kan weer een evaluatiemoment worden vastgelegd.

¹⁰ NB dit zijn drie fictieve voorbeelden.

¹¹ Van deze delegatiebevoegdheid kan geen gebruik worden gemaakt voor de gevallen die zijn opgenomen op de lijst adviesrecht. Zo wordt voorkomen dat als een BOPA wordt gevraagd voor één van de in de lijst genoemde gevallen de raad wél een rol heeft, maar dat de raad géén rol heeft als datzelfde initiatief via een verzoek om wijziging van het omgevingsplan binnenkomt.

3. Het organiseren van een werksessie voor de nieuwe gemeenteraad over het wijzigen van het omgevingsplan.
4. Van alle **delegatiemogelijkheden** mag slechts gebruik gemaakt worden indien er geen sprake is van strijd met door de raad vastgesteld(e) beleid/visies/regelgeving (niet zijnde het omgevingsplan zelf; dat wordt immers gewijzigd).
5. Ten aanzien van **delegatiemogelijkheid C (in omgevingsplan opnemen ontwikkelen die ook via een BOPA kunnen, waarvoor geen adviesrecht geldt)** is het mogelijk om, indien u dat nodig acht, op basis van opgedane ervaring aanvullende kaders te verbinden aan deze bevoegdheid. Dit kan een plek krijgen in de evaluatie van het delegatiebesluit.¹²
6. Ten aanzien van **delegatiemogelijkheid E (vertalen concrete beleidskaders in omgevingsplan)** is het mogelijk om daaraan toe te voegen, dat de gemeenteraad bij vaststelling van het betreffende beleid/kader heeft ingestemd met de verwerking daarvan in het omgevingsplan.
7. Ten aanzien van **delegatiemogelijkheid H (voorbereidingsbesluit)** is het mogelijk dat het college de raad achteraf informeert via bijvoorbeeld een brief over het vaststellingsbesluit. Indien de raad wenst dat het college het voorbereidingsbesluit intrekt of wijzigt, is het college verplicht dit te doen.

6.3 Aanvullende mogelijkheden voor delegatiebesluit

In de voorbeelden die we hebben bekeken zijn nog meer mogelijkheden voor delegatie te vinden. Deze willen wij u als aanvullende/alternatieve delegatiemogelijkheden voorleggen, die u zou kunnen opnemen in het delegatiebesluit:

1. Wijzigingen die nodig zijn vanwege gewijzigde hogere wet- en regelgeving waar geen sprake is van afwegingsruimte.
2. Het toevoegen van onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan.
3. Uitvoeren van instructieregels en aanwijzingen van Rijk en Provincie als er geen afwegingsruimte is.

In bijlage 3 is in een overzicht weergegeven voor welke delegatiemogelijkheden andere gemeenten hebben gekozen.

¹² NB Het college heeft van de wetgever al de ruimte gekregen om dezelfde projecten via een BOPA mogelijk te maken. En de gemeenteraad heeft al aangegeven daarover niet te willen adviseren (via de advieslijst BOPA). Ook kan afgevraagd worden welke kaders hier extra zekerheden kunnen bieden/of dat nodig is, gelet op de kaders en geldende wet- en regelgeving die sowieso al van toepassing zijn op ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Bijlage 1: Overzicht wijzigingsplannen 2016-2021

Planwijziging	Datum	Onderwerp
Eschmarke Zuidoost 2010 - Wijziging 1	14-06-2016	Op het perceel aan de Schipholtstraat ongenummerd (tussen huisnummers 292 en 300) is een onbebouwd perceel aanwezig. Initiatiefnemer wil een vrijstaande woning te realiseren op dit perceel. Het gaat hier om een toevoeging van een bouwvlak in de bestemming "Wonen".
Laares 2014 - Wijziging 1	18-11-2016	Het bestemmingsplan staat 65 woningen toe. In de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen: het toevoegen van het realiseren van aaneengesloten grondgebonden woningen voor maximaal 20% van het aantal toegestane woningen met een maximum van 15 woningen. Het college heeft gebruik gemaakt van genoemde wijzigingsbevoegdheid. Hierdoor is het mogelijk geworden om medewerking te verlenen aan 56 twee-aan-een en 15 aaneengesloten woningen. De 56 twee-aaneen woningen pasten binnen de bepalingen van het bestemmingsplan "Laares 2014". Voor de 15 aaneengesloten woningen is de wijzigingsprocedure doorlopen.
De Bothoven 2016 - Wijziging 1	13-03-2016	Het toevoegen van vijf bouwvlakken aan de bestemming reeds bestaand bestemming "Wonen".
Buitengebied Zuidoost - Wijziging 1 Weustinkhoekweg 107	22-08-2017	Het (iets) opschuiven van het bouwvlak voor de sloop en herbouw van een woning. Hierdoor valt het nieuwe bouwvlak ook onder de bestemming "Wonen".
Buitengebied Noordwest - Wijziging 2 Wiggersbosweg 34-36	02-05-2017	Het splitsen van een woning en in het kader van de VAB-regeling een woonfunctie toekennen aan een karakteristieke schuur.
Enschede Noord 2013 - Wijziging 2	19-09-2017	Verplaatsen speeltuin naar noordzijde op de plek waar vier woongebouwen zijn gesloopt en aan de zuidzijde realiseren van 26 eengezinswoningen.
Buitengebied Zuidoost - Wijziging 2	27-07-2018	Reguliere bewoning van een bestaande agrarische bedrijfswoning mogelijk maken. Dit door middel van wijziging van agrarisch met waarden naar woonbestemming. Daarnaast wordt het bouwvlak enigszins beperkt.
Bolhaar-Roessingh 2016 -Wijziging 2	26-03-2019	Het toevoegen van een bouwvlak voor een nieuw te bouwen woning.
Buitengebied Noordwest - Wijziging 3 (Lonnekermeerweg 70)	16-04-2019	Wijziging van bestemming 'Agrarisch' met dubbelbestemming 'Waterstaat – Intrekgebied' naar bestemming 'Wonen'.
Bolhaar-Roessingh 2016 - Wijziging 1	21-05-2019	Splitsing van een kavel op het perceel Park de Kotten 317 waarbij er een bouwvlak wordt toegevoegd.
Laares 2014 - Wijziging 2	10-09-2019	Het wijzigen van de bestemming "Gemengd-2". De gemeenteraad heeft aangegeven dat het college de bestemming kan wijzigen naar "Woongebied" voor de realisatie van maximaal 35 grondgebonden woningen. Bij vaststelling van het plan was daarvoor nog geen concreet inrichtingsplan of verkavelingsplan, daarom heeft de gemeenteraad dit opgenomen als wijzigingsbevoegdheid in plaats van dit direct in dat betreffende plan te regelen. Het college heeft gebruik gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid en medewerking verleend aan in totaal 27 woningen binnen de bestemming "Gemengd-2" en 3 woningen binnen de bestemming "Wonen".
Bolhaar-Roessingh 2016 - Wijziging 3	05-11-2019	Een wijziging van één groot bouwvlak naar twee bouwvlakken. Hierbij wordt het reeds bestaande grote bouwvlak verkleind en wordt er een ander relatief klein bouwvlak binnen de bestemming "Wonen" toegevoegd.
Lasonder Zeggelt 2018 - Wijziging 1	18-05-2020	De bestemming van de binnen het plangebied gelegen gronden te wijzigen van bestemming "Bedrijf" naar bestemming "Wonen" voor de realisatie van 3 woningen op het perceel Niermansgang 9.
Bolhaar-Roessingh 2016 - Wijziging 4	15-02-2021	De bestemming "Bedrijf" wijzigingen naar bestemming "Wonen" om bestaande bedrijfsbebouwing op het perceel Het Sander 17 te slopen en daarvoor in de plaats één woning te realiseren.

Bijlage 2: Voorbeeld wijzigingsbevoegdheden

Onderstaand een overzicht van de gebruikte wijzigingsbevoegdheden met daarbij een link naar de regels van het bestemmingsplan waar de wijzigingsbevoegdheid te vinden is.

- **het toevoegen van een bouwvlak of het wijzigen van de afmetingen van een bestaand bouwvlak;**
Zie als voorbeeld artikel 19.6 sub B:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0153.BP00105-0003/r_NL.IMRO.0153.BP00105-0003.html#_19_Wonen
- **het toevoegen van een functieaanduiding, voor zover er tevens omgevingsvergunningsplichtige (ver)bouwactiviteiten noodzakelijk zijn om het gebruik te kunnen realiseren;**
- **het bouwen van een vrijstaande antenne-installatie;**
Zie als voorbeeld artikel 48.1 Sub F
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0153.BP00042-0003/r_NL.IMRO.0153.BP00042-0003_3.48.html
- **in combinatie met de hiervoor genoemde wijzigingsbevoegdheden kan ook gebruik worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid voor het wijzigen van de voorgeschreven maten, afmetingen en percentages, situering van bestemmingsgrenzen en bouwvlakken (die kan niet afzonderlijk worden gebruikt want betreft immers geen bouwactiviteit);**
Zie als voorbeeld artikel 48.1 Sub C & D
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0153.BP00042-0003/r_NL.IMRO.0153.BP00042-0003_3.48.html
- **Verplaatsen van bouwwerken met een functie-aanduiding binnen een bestemmingsvlak (komt voor in buitengebied);**
Zie als voorbeeld artikel 48.1 sub E
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0153.BP00042-0003/r_NL.IMRO.0153.BP00042-0003_3.48.html
- **het wijzigen van functie of bestemming van een voormalig agrarisch bouwwerk.**
Zie als voorbeeld artikel 4.7.1 sub B
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0153.BP00042-0003/r_NL.IMRO.0153.BP00042-0003_2.4.html
- **Binnen de verschillende bestemmingen in bestemmingsplan Buitengebied.**
Zie de regels van één van de bestemmingsplannen buitengebied:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0153.BP00042-0003/r_NL.IMRO.0153.BP00042-0003_2.html

Bijlage 3: Delegatievoorbeelden andere gemeenten

Gedelegeerde bevoegdheid	Gemeente Deventer ¹³	Gemeente Aalsmeer	Heiloo ¹³	Hendrik-Ido-Ambacht	Vijfheeren-landen
Gevallen die via huidige wijzigingsbevoegdheid door college in bestemmingsplan verwerkt kunnen worden delegeren	X	X	X		X
Technische verwerking onherroepelijke BOPA's in omgevingsplan	X	X	X	X	X
Opnemen van ontwikkelingen in omgevingsplan waarvoor geen adviesrecht geldt	X	X	X	X	
Nemen voorbereidingsbesluit	X	X			X
Vertalen van beleid gemeenteraad (en college) in omgevingsplan	X	X		X	X
Uitvoeren instructieregels Rijk en Provincie als er geen afwegingsruimte is	X		X		
Het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten		X		X	X
Het toevoegen of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving		X		X	X
Wijzigingen van technische aard (juridisch-technische en redactionele aanpassingen en correcties die geen of geringe invloed hebben op de fysieke leefomgeving)		X	X	X	X
Wijzigingen die nodig zijn vanwege gewijzigde hogere wet- en regelgeving		X		X	X
Het toevoegen van onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan		X		X	X

¹³ NB hiervan hebben wij stukken gezien waarover nog moet worden besloten.

Bijlage 4: Eindnoten

ⁱ Inzicht in de snelheid van procedures:

- Buitenplanse omgevingsplanactiviteit: 8 weken
- Buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarop de uitgebreide procedure wordt toegepast: 26 weken
- Wijziging van het omgevingsplan door college: geen wettelijke termijn maar bij een niet al te omvangrijk plan circa 6 maanden.
- Wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad: geen wettelijke termijn maar bij een niet al te omvangrijk plan circa 9-12 maanden.

NB: genoemde termijnen voor het wijzigen van het omgevingsplan zijn inschattingen op basis van de huidige ervaringen met bestemmingsplannen. Direct na de inwerkingtreding zullen die termijnen naar verwachting wat hoger kunnen liggen vanwege frictietijd om met een nieuw instrument, software, inrichtingsregels e.d. te kunnen werken. Op dit moment is nog niet goed te overzien of ook daarna het maken van een omgevingsplanwijziging meer of minder tijd met zich meebrengt.

ⁱⁱ *Wat is het verschil tussen een BOPA en het wijzigen van het omgevingsplan?*

Vrijwel alle projecten kunnen mogelijk worden gemaakt via een BOPA en door het wijzigen van het omgevingsplan. Ieder instrument kent daarbij zijn eigen mogelijkheden en beperkingen. Daarover hieronder meer.

BOPA:

- Het project moet voldoende concreet zijn om een beslissing op de aanvraag te kunnen nemen. Om een ruimtelijke afweging te kunnen maken moeten alle daarvoor relevante tekeningen, rapporten, etc. bij de aanvraag worden aangeleverd. Met een BOPA kan worden geregeld dat er meer of andere bebouwing wordt toegestaan dan mogelijk is op grond van het omgevingsplan. Of dat een bouwwerk of een perceel anders gebruikt mag worden dan het omgevingsplan toestaat. Onder de Omgevingswet wordt het ook mogelijk om een knip te maken: er wordt eerst een BOPA aangevraagd voor afwijking van de ruimtelijke regels en daarna een vergunning voor het (bouw)technische deel. Ook in dat geval moet het project voor de BOPA voldoende concreet zijn. Ter illustratie: het moet duidelijk zijn hoeveel woningen er gebouwd worden, welk woning type, bouwhoogte, locatie, dakhelling, etc. Alle informatie moet voorhanden zijn om te kunnen beoordelen of de ontwikkeling aanvaardbaar is. De gevolgen van het project moeten goed kunnen worden overzien.
- Het besluit regelt hetgeen is aangevraagd en heeft dan ook betrekking op een concreet project. Dat betekent als de vergunning is verleend en de initiatiefnemer wil toch iets aanpassen in het bouwwerk of in het gebruik er weer een nieuwe procedure voor een BOPA moet worden gevoerd.
- De proceduredtijd is meestal (veel) korter dan van een omgevingsplanwijziging (tenzij bijvoorbeeld het college de uitgebreide procedure toepast of wetgeving een uitgebreide procedure voorschrijft).
- Het is niet mogelijk om de BOPA te gebruiken om de mogelijkheden van het omgevingsplan te beperken. Bij rood voor rood moet bijvoorbeeld de agrarische bestemming worden verwijderd om te voorkomen dat de gesloopte stallen opnieuw opgericht worden. Een ander voorbeeld is dat een BOPA geen zoneringen (veiligheidsafstanden en beperkingen in bouwen/graven) kan opleggen die bijvoorbeeld nodig zijn bij hoogspanningslijnen of gasleidingen. In genoemde gevallen moet het omgevingsplan daarvoor gewijzigd worden.
- Sommige (niet alle!) hypotheekverstrekkers eisen een wijziging van het omgevingsplan. Zo is het mogelijk om via een BOPA toe te staan dat een bedrijfswoning door een particulier (zonder bedrijf) wordt bewoond. Hypotheekverstrekkers erkennen dit echter niet altijd en eisen een woonbestemming via een (omgevings)planwijziging. De ervaringen hierin verschillen per hypotheekverstrekker.

Resumerend:

Het instrument BOPA is dus met name geschikt voor projecten die concreet zijn en niet te omvangrijk (bijv. geen gebiedsontwikkeling met een groot ruimtebeslag met veel gevolgen en niet meerdere initiatiefnemers) of waarin op korte termijn (voor verwerking van de BOPA in het omgevingsplan) nog andere ontwikkelingen worden verwacht.

Omgevingsplanwijziging:

- Het project kan globaler zijn dan bij een omgevingsvergunning. Een initiatiefnemer weet bijvoorbeeld dat hij een aantal woningen wil bouwen. Hij wil dat het omgevingsplan de ruimte laat in het type woning (bijv. vrijstaand of twee-onder-één-kappers), zodat hij kan inspelen op de marktvraag. Hij weet nog niet precies hoe hoog de woningen worden, maar in het omgevingsplan wordt geregeld wat de gemeente gelet op het bestaande straat- en bebouwingsbeeld maximaal aanvaardbaar vindt. Het omgevingsplan kan dan globaler worden opgezet waarbij er voorwaarden worden gesteld waaraan de nieuwe woningen moeten voldoen. Dit is veelal gebaseerd op geldende visies/beleid, de kwaliteiten en kenmerken van het gebied en hoe het omgevingsplan eruit ziet in vergelijkbare gevallen.
- Alle toekomstige wensen van een initiatiefnemer kunnen steeds getoetst worden aan het gewijzigde omgevingsplan. Als een initiatiefnemer een bijgebouw toch iets anders wil vormgeven dan hij vooraf heeft bedacht dan hoeft er niet opnieuw afgeweken te worden van het omgevingsplan.
- Bij een omgevingsplanwijziging beoordeel je of je het project wenselijk vindt, maar daarnaast is er ook ruimte om aanvullende zaken te regelen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om, indien nodig en mogelijk bijv. in het kader van het participatietraject, de milieucategorie van een naastliggend perceel te verlagen.
- Onder de huidige wetgeving is het zo dat je de mogelijke gevolgen van alles wat in het bestemmingsplan geregeld is moet onderzoeken, terwijl daar in de praktijk misschien nooit gebruik gemaakt van gaat worden. Daarmee wordt er heel veel tijd en geld geïnvesteerd in een theoretische situatie. Onder de Omgevingswet verandert dit. Bij een omgevingsplanwijziging is het straks ook mogelijk om de onderzoekslast te verschuiven naar het moment dat iemand daadwerkelijk een omgevingsvergunning aanvraagt. Het wordt dus wel onderzocht, maar pas op het moment dat iemand van de mogelijkheid uit het omgevingsplan gebruik maakt. Dat is efficiënter, maar ook zorg je ervoor dat de onderzoeken specifiek in kunnen gaan op de betreffende ontwikkeling. Daarnaast beoordeel je daarmee of de situatie op dát moment aanvaardbaar is en niet bijvoorbeeld tien jaar geleden toen het plan werd vastgesteld. Het opschuiven van de onderzoekslast kan handig zijn als een initiatiefnemer **bijvoorbeeld** alvast een eventuele toekomstige activiteit (bijv. een andere bedrijfstak) wil laten vastleggen, maar nog niet zeker weet of hij dit wil realiseren.
- Doordat de initiatiefnemer eerst een besluit krijgt over het globale initiatief heeft hij meer flexibiliteit in de uitwerking van zijn plannen. Terwijl het omgevingsplan wordt gewijzigd kan hij (eventueel in gesprek met toekomstige bewoners i.g.v. woningbouw) de plannen concreter uitwerken.
- Als de initiatiefnemer de plannen globaal houdt (globaler dan nodig is voor een BOPA) is de voorbereidingstijd voor het indienen van een aanvraag voor de initiatiefnemer iets korter dan voor een BOPA.
- De proceduuretijd is langer dan van een BOPA.

Resumerend:

Het instrument “wijziging omgevingsplan” is dus (ook) geschikt voor plannen:

- Die globaal zijn (de plannen mogen wel concreet zijn; maar dan zou i.g.v. niet te omvangrijke projecten ook gekozen kunnen worden voor een BOPA);
- waarbij behoefte is aan algemene regels die flexibiliteit bieden;
- die betrekking hebben op een gebiedsontwikkeling die groter van omvang en/of complexer zijn.

Kort samengevat kunnen vrijwel alle projecten dus zowel met een BOPA als met een omgevingsplanwijziging geregeld worden. Beide instrumenten hebben voor de initiatiefnemer echter wel hun eigen voor- en nadelen en hier en daar wat extra mogelijkheden of beperkingen.

ⁱⁱⁱ Ter illustratie: het is mogelijk om via een BOPA te regelen dat een voormalige bedrijfswoning met bijbehorend bouwwerk gebruikt mag worden voor particulier gebruik. Er wordt dus niet meer gewoond ten dienste van een bedrijf. Als twee jaar later de eigenaar een (niet-vergunningsvrije) erker wil toevoegen aan de woning dan is dat opnieuw in strijd met het omgevingsplan. Het omgevingsplan laat wel het bouwooppervlak van de erker toe, maar nog steeds zegt het omgevingsplan dat er alleen gebouwd mag worden voor een bedrijfswoning. Daar is in dit voorbeeld geen sprake van, dus moet er opnieuw een BOPA worden verleend. Als het omgevingsplan wél was gewijzigd dan was dat niet nodig geweest.