Raadsmemo

Van	: Wethouder ing. L. Mulder
Afdeling	: Fysieke Leefomgeving
Betreft	: Raadsmemo nav technische vragen over ontwerp omgevingsvisie
Datum	: 16-12-2025
Registratie nr.	: ADV/25 - 200982929
Zaaknummer	: Z50164

Onderwerp

Beantwoording technische vragen over ontwerp omgevingsvisie.

Doel

Naar aanleiding van de toezegging van 09-12-2025 (informerende raad) om schriftelijk antwoord te geven op technische vragen.

Toelichting

We hebben in de informerende raadsvergadering van 09-12-2025 toegezegd om de technische vragen schriftelijke te beantwoorden. De vragen zijn:

1. Wat is nu precies een bouwsteen?
2. Welke rolverdeling is er tussen college en raad?
3. Welke betrokkenheid hebben inwoners bij omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan, omgevingsvergunning en bouwstenen? En welke mogelijkheden zijn er voor bezwaar en beroep?

Behandeladvies

Ter informatie.

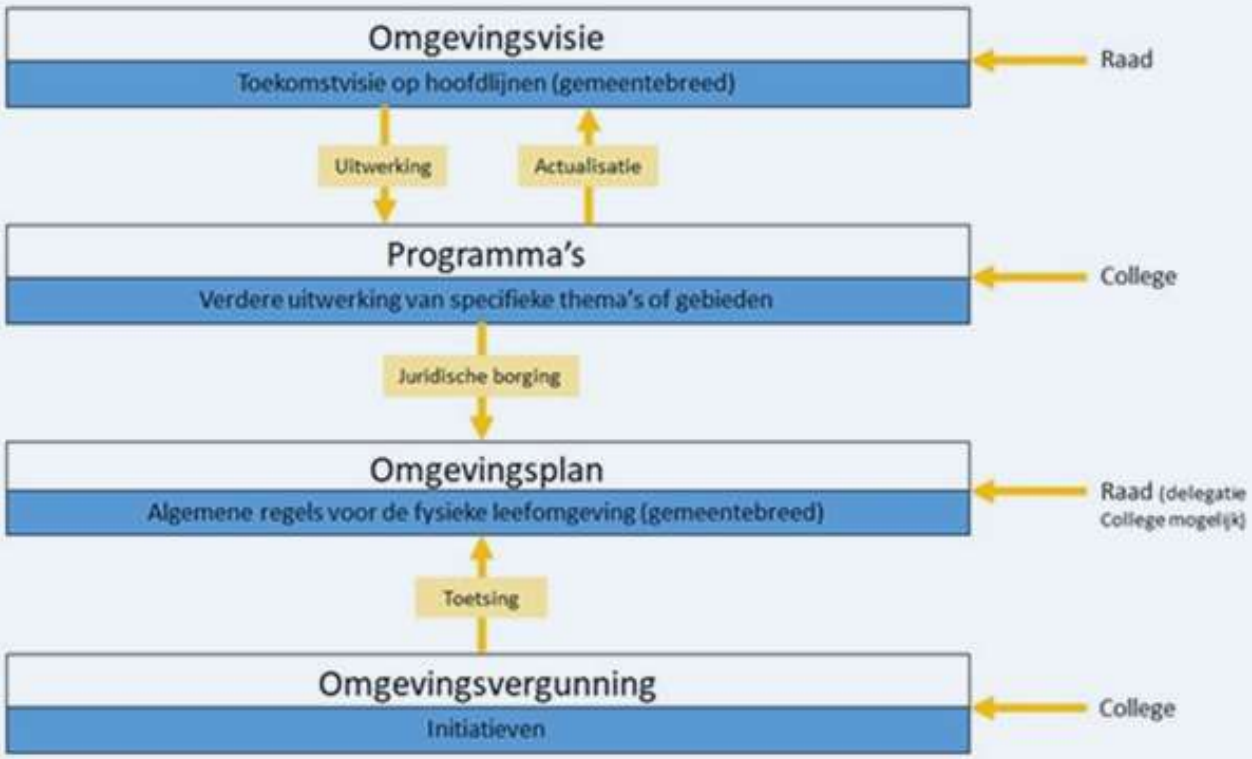
Beantwoording technische vragen n.a.v. informerende raad 9 december

Aanleiding

Tijdens de informerende raadsbijeenkomst van 9 december is uitgelegd hoe de ontwerp-omgevingsvisie werkt. Daarbij zijn vragen gesteld over de nieuwe manier van werken, vooral over de bouwstenen voor omgevingsbeleid. Dit document legt uit hoe we onder de Omgevingswet omgaan met nieuw beleid.

Instrumenten omgevingswet – wie gaat waar over?

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren heeft de gemeente vier kerninstrumenten tot haar beschikking: de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze instrumenten kan de gemeente beleid schrijven en uitvoeren, regels stellen aan de uitvoering van activiteiten en projecten en vergunningen hiervoor verlenen. De instrumenten hebben onderling relatie tot elkaar. Het onderstaande schema verduidelijkt deze relatie.



Welke stappen doorlopen we in de nieuwe beleidscyclus?
De belangrijkste verandering is dat we geen losse beleidsnota's meer maken. In plaats daarvan werken we met één doorlopende cyclus. Binnen die cyclus heeft elk product een eigen moment en functie. De cyclus ziet er als volgt uit:

Stap 1: er gebeurt iets waardoor we in actie komen.
Er zijn grofweg drie situaties die een aanleiding kunnen zijn om beleid aan te passen.

1. *We zien een nieuwe trend, ontwikkeling of initiatief*
   Soms zien we dat er iets verandert in de samenleving of in de leefomgeving. Voorbeeld: Stel dat blijkt dat de bodemdaling in het veenweidegebied veel sneller gaat dan we eerder dachten. Deze nieuwe informatie nemen we op in de leefomgevingsfoto. Dit document houden we voortdurend bij. Zo'n ontwikkeling kan vervolgens een reden zijn om oplossingen voor een vraagstuk te creëren. Bijvoorbeeld door a) een ambitie te stellen en daarmee de omgevingsvisie aan te passen, b) een maatregel op te stellen en daarmee een omgevingsprogramma te wijzigen en/of c) regels te stellen en daarmee het omgevingsplan te herzien.

2. *Uit monitoring blijkt dat we onze doelen niet halen*
   We volgen of we onze ambities ook echt bereiken. Als dat niet zo is, moeten we bijsturen. Voorbeeld: Stel dat we hebben afgesproken dat we in 2035 een aantal buurten aardgasvrij willen maken. We willen dat bereiken door bewoners te informeren en subsidies te geven. Uit de monitoring blijkt later dat we dit doel waarschijnlijk niet gaan halen. Dan kunnen we drie dingen doen: a) de ambitie aanpassen (in de omgevingsvisie); b) meer tijd of geld inzetten of c) een andere aanpak of andere instrumenten kiezen (in het omgevingsprogramma).

3. *Initiatieven vragen om aanpassing van beleid*
   Soms krijgen we een initiatief dat niet past binnen het bestaande beleid. Voorbeeld: Via het EPOS-proces komt een initiatief binnen voor een kleinschalige windmolen van 50 meter hoog. Volgens het huidige beleid is dit niet toegestaan. Vroeger zou zo'n plan hier stoppen. In de nieuwe werkwijze bespreken we dit initiatief aan de beleidstafel. We kijken dan breder: *Waar past het toepassen van windmolens met een ashoogte tot 50 meter wel / niet binnen onze ambities en principes?* Daarna beantwoorden we de vraag of we dit wenselijk vinden. Als het antwoord ja is, kan dat een reden zijn om onderzoek te doen, de omgevingsvisie aan te passen en het omgevingsplan te wijzigen.

Stap 2: we vertalen de aanleiding uit stap 1 naar een bestuursopdracht
De organisatie stelt een bestuursopdracht op en legt deze voor aan het college.
In deze bestuursopdracht werken we de opgave stap voor stap uit.

Soms is een onderwerp of de impact daarvan zo groot of belangrijk dat we de bestuursopdracht ook omzetten in een raadsstartnotitie. In principe ligt de rol om een aanleiding (stap 1) te vertalen naar een opdracht voor de organisatie echter bij het college.

Stap 3: bouwsteen voor nieuw omgevingsbeleid

We gebruiken opnieuw het voorbeeld van de kleinschalige windmolen. Stel dat de beleidstafel adviseert dat we in het buitengebied kleinschalige windmolens van 50 meter hoog willen toestaan. Dit betekent dat we nieuw beleid maken.

Daarom stellen we een bouwsteen voor nieuw omgevingsbeleid op. In deze bouwsteen beschrijven we wat we denken aan te moeten passen in de instrumenten onder de omgevingsbeleidscyclus:

1. *Omgevingsvisie*
   Wat in de omgevingsvisie moeten we aanpassen, verwijderen of toevoegen?
2. *Omgevingsprogramma*
   Moeten we hiervoor iets opnemen in een omgevingsprogramma?
   Bijvoorbeeld een maatregel: we voeren een communicatiecampagne uit om agrariërs actief te informeren over de (on)mogelijkheden bij windmolens op eigen erf.
3. *Omgevingsplan*
   Welke regels in het omgevingsplan moeten worden aangepast, verwijderd of toegevoegd?
4. *Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en uitvoering*
   Wat is nodig om dit goed uit te voeren en te handhaven?
5. *Participatie*
   Op welke manier betrekken we inwoners en andere belanghebbenden bij het maken van deze beleidskeuze en bij het afwegen van belangen?

Een bouwsteen is meestal kort en bestaat vaak uit één pagina of een paar pagina's. Het is een duiding van hoe we de instrumenten van de omgevingswet gaan inzetten om het vraagstuk van een oplossing te gaan voorzien. In de bouwsteen staan nog niet de volledig uitgewerkte teksten die in de visie, programma en plan opgenomen moeten worden.

Rolverdeling college en raad bij bouwsteen voor nieuw omgevingsbeleid.
Een bouwsteen laat zien hoe we de instrumenten van de Omgevingswet gebruiken om een opgave te realiseren. In het voorbeeld gaat het om het toestaan van kleinschalige windmolens tot 50 meter hoog. De bouwsteen zorgt ervoor dat de omgevingsvisie, de omgevingsprogramma's en het omgevingsplan goed op elkaar aansluiten.

De bouwsteen is een document van het college waarin zij uitlegt hoe zij de instrumenten van de omgevingswet gaat toepassen om een vraagstuk op te lossen. Het is geen formeel besluit waarmee de benodigde wijzigingen in omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan, ook daadwerkelijk in werking treden.

Bevoegdheden van raad en college
De verdeling is als volgt:

- Raad - > bevoegd gezag voor de omgevingsvisie en omgevingsplan
- College -> bevoegd gezag omgevingsprogramma's en in de meeste gevallen ook bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning

Betrokkenheid van uw raad bij een bouwsteen
Als een bouwsteen beschrijft dat alleen het omgevingsprogramma aangepast hoeft te worden (omdat er in de visie voldoende 'haakjes' staan en er geen wijziging van omgevingsplanregels nodig is), dan is er in principe geen aanleiding om de bouwsteen met uw raad te delen.

Is wel een aanpassing van visie en / of plan nodig, dan vraagt het college aan uw raad om wensen en bedenkingen mee te geven bij een bouwsteen. Uw raad stelt de bouwsteen niet vast.

Er zijn wel *uitzonderingen*: Uw raad moet wél een besluit nemen als er (onvoorzien, onverhoopt en onvermijdelijk) incidenteel geld nodig is en het gaat om budget waarover uw raad het budgetrecht heeft.

Voorbeeld: kosten voor onderzoek bij windmolens
Als we kleinschalige windmolens van 50 meter willen toestaan, zijn vaak onderzoeken nodig.
Deze onderzoeken kosten geld. Als dit geld niet in het reguliere budget zit, zijn er drie mogelijkheden.

1. *Route 1: meenemen in de kadernota*
   In de bouwsteen staat dan dat we in de kadernota aangeven dat extra geld nodig is. De uitvoering kan pas starten nadat dit geld is opgenomen in de begroting.

2. *Route 2: direct besluit door uw raad*
   In de bouwsteen kan staan dat het onvoorzien, onvermijdbaar, en onuitstelbaar is om over incidenteel geld te kunnen beschikken. In dat geval vraagt het college uw raad om een besluit over het budget. De bouwsteen wordt dan wél besluitvormend door uw raad behandeld.

3. *Route 3: gebruik maken van bestaand programmabudget*
   Soms kan het geld komen uit een bestaand omgevingsprogramma. De programmaleider kan hierover beslissen, in overleg met de bestuurlijk opdrachtgever.

Stap 4: aanpassen van de instrumenten

Omgevingsvisie aanpassen
De omgevingsvisie passen we één keer per jaar aan. Dit zorgt voor rust en duidelijkheid.
Het aanpassen van de omgevingsvisie verloopt altijd via deze stappen:

1. In de kadernota geeft het college advies over welke onderdelen van de omgevingsvisie moeten worden aangepast. Het gaat hierbij om het toevoegen, wijzigen of verwijderen van concrete zinnen of alinea's. Zo kan uw raad beoordelen of de voorgestelde wijzigingen volledig en wenselijk zijn.
2. Daarna werkt het college de actualisatie van de omgevingsvisie uit. Soms is het nodig om ook de milieubeoordeling bij te werken.
3. Het ontwerp van de aangepaste omgevingsvisie volgt de standaardprocedure, waarbij de visie zes weken ter inzage wordt gelegd.
4. Daarna wordt de aangepaste omgevingsvisie aan uw raad voorgelegd voor beeldvorming en besluitvorming.

Omgevingsprogramma aanpassen
Het aanpassen of vaststellen van een omgevingsprogramma is een taak van het college.
Bij het opstellen of wijzigen van een omgevingsprogramma besteden we aandacht aan participatie van inwoners en andere betrokkenen. Bij een verplicht omgevingsprogramma doorlopen we de voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht.

Omgevingsplan aanpassen
Soms moet het omgevingsplan worden aangepast als de omgevingsvisie verandert. Voorbeeld: staat in de omgevingsvisie dat hogere windmolens mogen, en stelt het college in een programma de voorwaarden vast? Dan kunnen plannen – zolang het omgevingsplan nog niet is aangepast – alleen doorgaan via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Het plan moet dan eerst haalbaar zijn op die plek. Pas daarna kan een omgevingsvergunning worden gegeven.

Als we wel de planregels aanpassen, maar dit niet past bij de omgevingsvisie, dan is er een kans dat bezwaarmakers dit gebruiken in bezwaar en beroep tegen een omgevingsvergunning.

Het is nog niet duidelijk hoe vaak we het omgevingsplan gaan wijzigen. Wel vinden we het belangrijk om ook hier rust en regelmaat in aan te brengen.

Omgevingsvergunning
De behandeling van een omgevingsvergunning gaat grotendeels zoals we gewend zijn:

- Als de gemeente bevoegd gezag is dan neemt het college hierover een besluit;
- de raad heeft in bepaalde gevallen adviesrecht.

Verschil binnenplanse en buitenplanse omgevingsactiviteit
Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) wordt verleend als je plan *past binnen het omgevingsplan* en voldoet aan de beoordelingsregels. De procedure is meestal standaard en overzichtelijker, omdat het alleen getoetst wordt aan de regels die al in het plan staan.

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) is nodig als je plan *in strijd is met het omgevingsplan*. Een BOPA wordt beoordeeld op basis van een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties" en soms extra wettelijke eisen. In de praktijk duurt een BOPA-procedure vaak langer omdat het meer inhoudelijke afweging vraagt en mogelijk extra participatie of advisering door andere overheden nodig is.

Bij activiteiten waarvan we verwachten dat deze vaker gaan terugkomen – zoals in het voorbeeld wanneer we een trend signaleren dat meerdere agrarische bedrijven hogere windmolens willen plaatsen – dan kunnen we er voor kiezen om deze activiteit in visie, programma en plan op te nemen. De aanvragen worden dan binnenplanse omgevingsplan activiteiten.

In de tabel op de volgende pagina leest u hoe inwoners bij de verschillende instrumenten (omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunnin)g betrokken worden en welke mogelijkheden zij hebben voor bezwaar en beroep.

Betrokkenheid inwoners en bezwaar en beroep

We blijven even bij ons voorbeeld van het verhogen van de ashoogte van de kleinschalige windmolens. Op welke manieren worden inwoners hierbij betrokken? En wanneer kunnen zij bezwaar en beroep indienen?

Stap	Participatie?	Bezwaar en beroep?
Signaleren van de aanleiding	Nee. Hoewel het natuurlijk wel zo kan zijn dat de aanleiding gevormd wordt door gesprekken met inwoners.	Nee
Bouwsteen voor nieuw omgevingsbeleid	Afhankelijk van de vraag. Het kan zijn dat we bij het opstellen van de bouwsteen al gericht in gesprek gaan met direct belanghebbenden of lokale experts.	Nee

Aanpassen van de omgevingsvisie	Ja – we betrekken inwoners en belanghebbenden bij de beleidsvoorbereiding en belangenafweging. Ook leggen we de geactualiseerde omgevingsvisie ter inzage.	Nee. Een omgevingsvisie is op grond van de Omgevingswet een strategisch, kaderstellend beleidsdocument. Zij:
		• bevat ambities en beleidsvoornemens;
		• heeft geen directe rechtsgevolgen voor burgers of bedrijven;
		• verplicht niemand tot iets en verbiedt niets.
		Daarom is de omgevingsvisie geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen bezwaar of beroep openstaat.
		
		De Omgevingswet bepaalt expliciet dat:
		• een omgevingsvisie alleen de richting van beleid vastlegt;
		• juridische binding pas ontstaat bij:
		  ○ het omgevingsplan, of
		  ○ een omgevingsvergunning.

Opstellen of aanpassen van een omgevingsprogramma	Ja – we betrekken inwoners en belanghebbenden bij de beleidsvoorbereiding, belangenafweging en de uitvoering. Of motiveren indien het al heeft plaatsgevonden.	In de regel staat geen bezwaar en beroep open tegen een omgevingsprogramma, tenzij het gaat om een programma(deel) met specifieke rechtsgevolgen zoals bedoeld in de Omgevingswet
Aanpassen van omgevingsplan	Ja	Rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet).

Aanpassen omgevingsvergunning	Onder de omgevingswet moet de aanvrager aangeven óf en hoe participatie heeft plaatsgevonden. De gemeenteraad kan bepalen dat: • bij bepaalde activiteiten, • of bij specifieke typen afwijkingen van het omgevingsplan, participatie verplicht is voordat de vergunning in behandeling wordt genomen. Dit wordt vastgelegd in: • het omgevingsplan, of • een apart raadsbesluit.	Hier gaat het EPOS traject van conceptverzoek aan vooraf, met onder andere de behandeling van het verzoek in de omgevingskamer Op grond van Algemene wet bestuursrecht geldt: • bezwaar bij het bevoegd gezag; • beroep bij de rechtbank; • hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor sommige aangewezen categorieën besluiten op grond van de Omgevingswet kan rechtstreeks beroep bij de Afdeling openstaan

Krijgen we, in vergelijking met nu, pieken qua bezwaar en beroep?

Voorheen voerden we incidenteel wijzingen door in het bestemmingsplan. Soms werden wijzigen ook gebundeld in een veegplan. Hoe gaat dat dan nu?

- Binnenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA) voor initiatieven die in het beleid passen
- Buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA) voor initiatieven die niet in beleid passen
- In plaats van een veegplan kunnen we er voor kiezen om kleine aanpassingen te bundelen in een wijziging van het omgevingsplan. Of, en hoe we dit gaan doen, is nog niet bekend.

Kortom: ten aanzien van de vergunningverlening zal de huidige werkwijze niet veel veranderen: aanvragen blijven behandeld worden. Wat erbij komt, is dat het eenvoudiger wordt om visie en plan te wijzigen. Hierdoor kunnen we bij terugkerende ruimtelijke initiatieven die nu nog strijdig zijn met beleid, het beleid zodanig aanpassen dat de strijdigheid verdwijnt.