

Omgevingswet – Bindend adviesrecht



Montfoort
27 mei 2025

Foto: Frans Berkelaar

Voorstellen

- Daan Haanstra
- Louter Projectmanagement

In Montfoort voor:

- Nu: Plan van aanpak ontwikkeling omgevingsplan
- Eerder: Implementatie Omgevingswet

Ervaring met bindend adviesrecht in andere gemeentes

- Best
- Boxtel; Sint-Michielsgestel



Doel en programma

Doel van vandaag:

- Ervaringen met bindend adviesrecht delen
- Ophalen wat de raad belangrijk vindt t.a.v. bindend adviesrecht.

Presentatie in drie delen:

- I. Juridische kaders en context
- II. Voorschot op evaluatie
- III. Hoe verder?



Deel I: Juridische kaders en context

- Wat is een BOPA?
- Wat is bindend adviesrecht?
- Praktijkvoorbeelden
- Lijst adviesrecht Montfoort



Uit: Animatie
Omgevingswet, Rijksoverheid

Wat is een BOPA? (1/4)

- BOPA = Buitenplanse OmgevingsPlanActiviteit
- Omgevingsvergunning voor concreet plan
- Ontwikkeling past niet rechtstreeks of (net) niet volgens binnenplanse mogelijkheden OP
- Breed inzetbaar:
 - Van klein tot (heel) groot
 - Allerlei onderwerpen

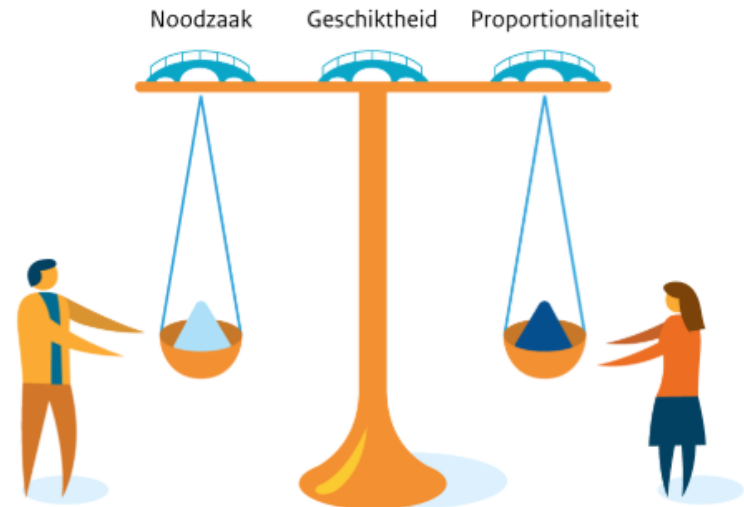


Wat is een BOPA? (2/4)

- Beslissing op de aanvraag
- Alleen verlenen bij ETFAL
- Gebruik/bouwen toestaan in aanvulling op omgevingsplan
- Soms niet mogelijk, dan wijziging OP nodig
- Op termijn verwerken in OP

Doelenbenadering

Bouw het omgevingsplan op aan de hand van de doelenbenadering, met doelen en oogmerken.



Afweging belangen

Maak de belangenafweging aan de hand van noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit; betrek hierin ook mogelijke alternatieven en of het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

Wat is een BOPA? (3/4)

- College is bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen, dus ook de BOPA
- Procedure: in beginsel reguliere procedure (8+6 weken)
- Uitgebreide procedure (26+6 weken, incl. zienswijzen) kan/moet worden toegepast in geval van:
 - Kan: Mogelijk aanzienlijke gevolgen voor fysieke leefomgeving én veel verwachte bezwaren in de omgeving
 - Afweging van college
 - Moet: Verplicht bij aangewezen ontwikkelingen met grote milieu-impact
 - Moet: Op verzoek van de aanvrager

Wat is een BOPA? (4/4)

Als BOPA in strijd is met OP, waarom dan toch toestaan?

- OP regelt wat in alle gevallen kan worden toegestaan (m.b.t. beleid, omgevingsaspecten, instructieregels)
- Een plan kan afwijken, maar toch wenselijk zijn
- Kunnen onderzoeken en afwegen of plan toch past

Waarom dan niet OP wijzigen?

- BOPA is juridische mogelijkheid
- Kortere procedure, lagere leges
- Tijdens transitie naar OP: nog niet in staat wijziging OP te maken

Wat is bindend adviesrecht? (1/2)

- Bij een BOPA is het college bevoegd gezag
- De raad is in beginsel niet betrokken bij de aanvraag
- De raad wijst gevallen aan waarin zij wél wil meekijken
- In die gevallen spreekt de raad zich uit over de aanvraag
- Het college moet* dit advies opvolgen en conform besluiten over de vergunning
- College mag op andere gronden de aanvraag nog steeds weigeren (bijv. negatieve beoordeling welstand)

Wat is bindend adviesrecht? (2/2)

- De raad mag zich uitspreken over de mate waarin het plan voldoet aan de beoordelingsregels voor de BOPA (art.16.15b Ow)
- Het gaat dan om beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl):
 - Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)
 - Opvolgen instructieregels Rijk, provincie, waterschap
 - Voorbeschermingsregels
 - Regels voor maatwerkvoorschriften
- Advies van de raad is alleen bindend als de motivering van het advies betrekking heeft op de beoordeling
 - Let op! Het ontbreken van draagvlak of slecht uitgevoerde participatie is géén beoordelingsregel

Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

- Het realiseren van horeca met een grondoppervlakte van 150 m² buiten de bebouwde kom?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

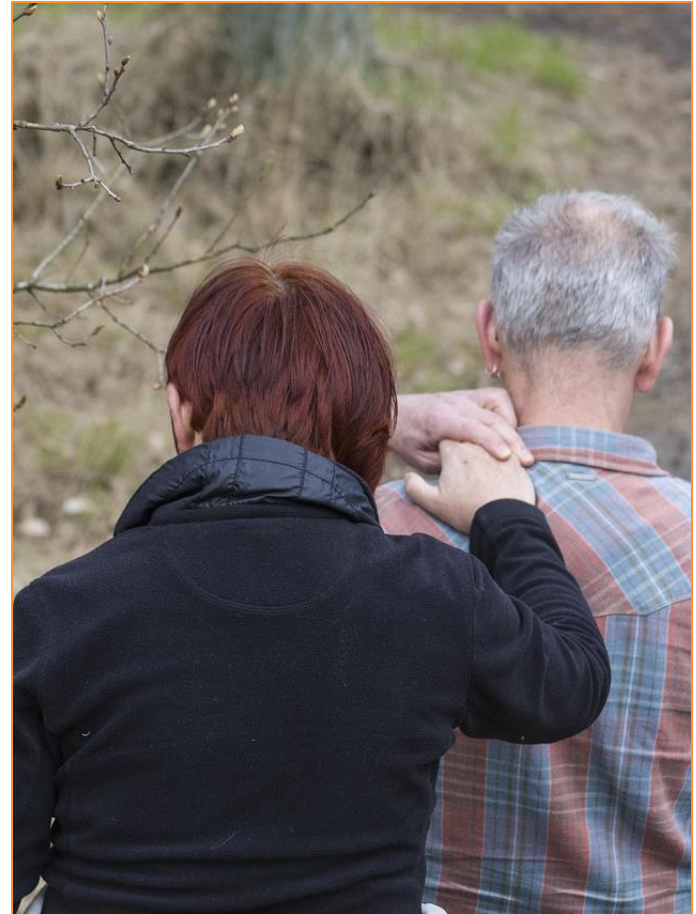
- Het realiseren van tijdelijke horeca met een grondoppervlakte van 150 m² buiten de bebouwde kom, voor een periode van 2 jaar?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

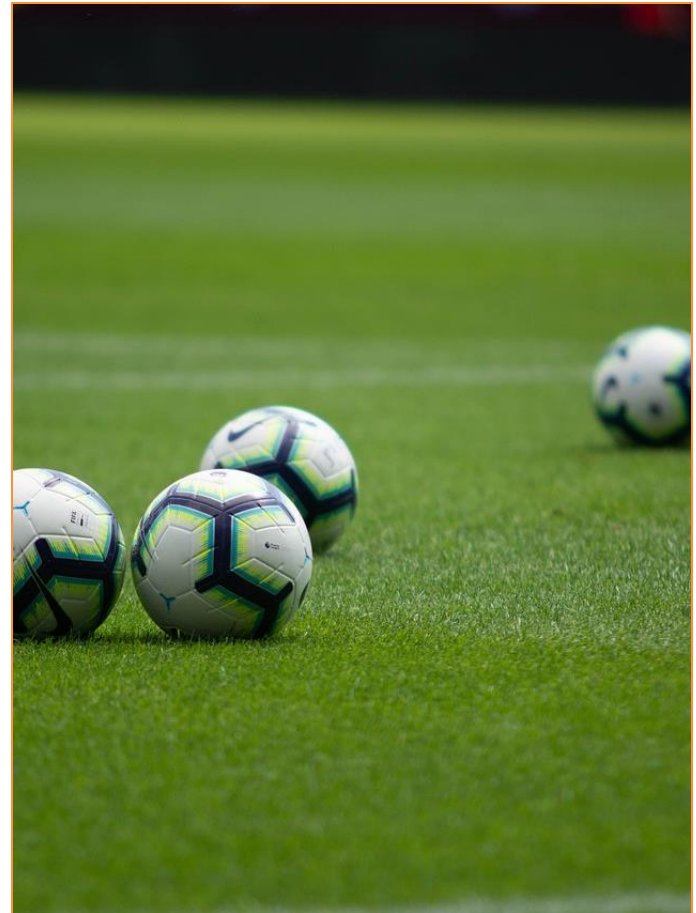
- Het realiseren van een mantelzorgwoning in het buitengebied?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

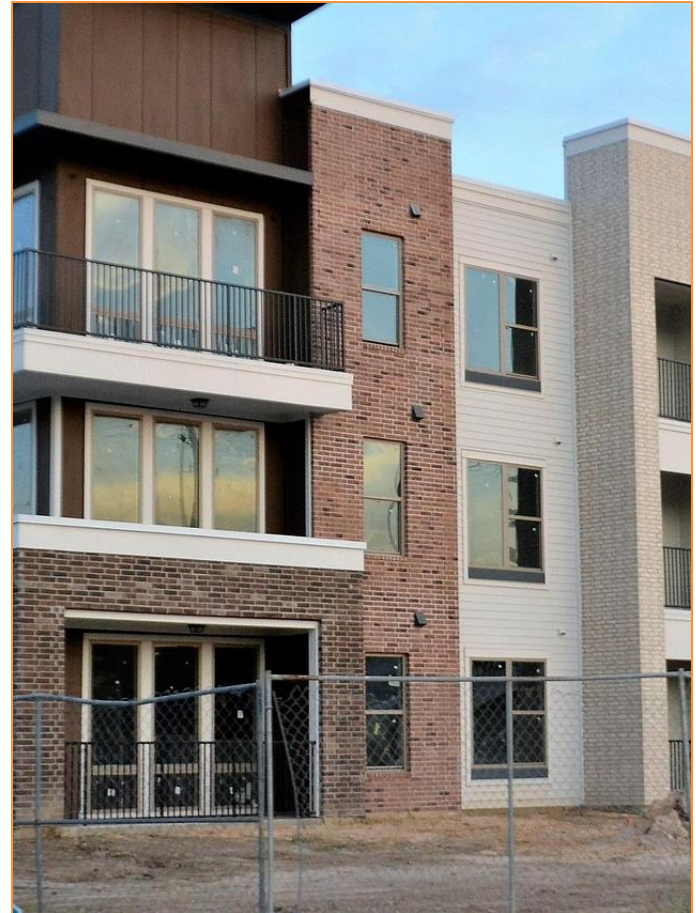
- De aanleg van een voetbalpleintje van 7 bij 11 m² in een woonwijk?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

- Het realiseren van een appartementengebouw voor 4 woningen binnen de bebouwde kom?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

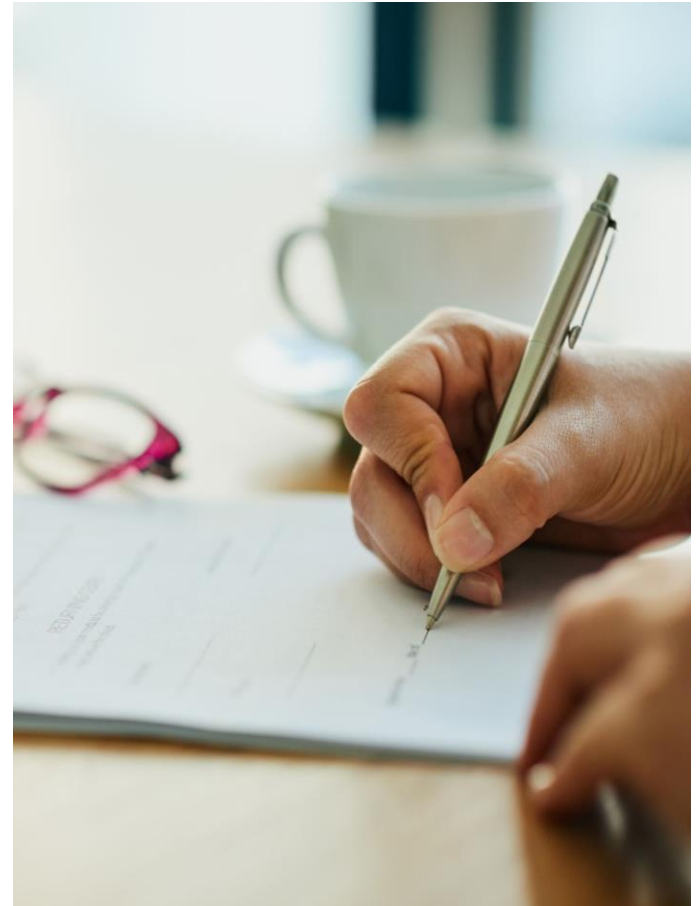
- Een winkervergroting van 10m² binnen de bebouwde kom?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

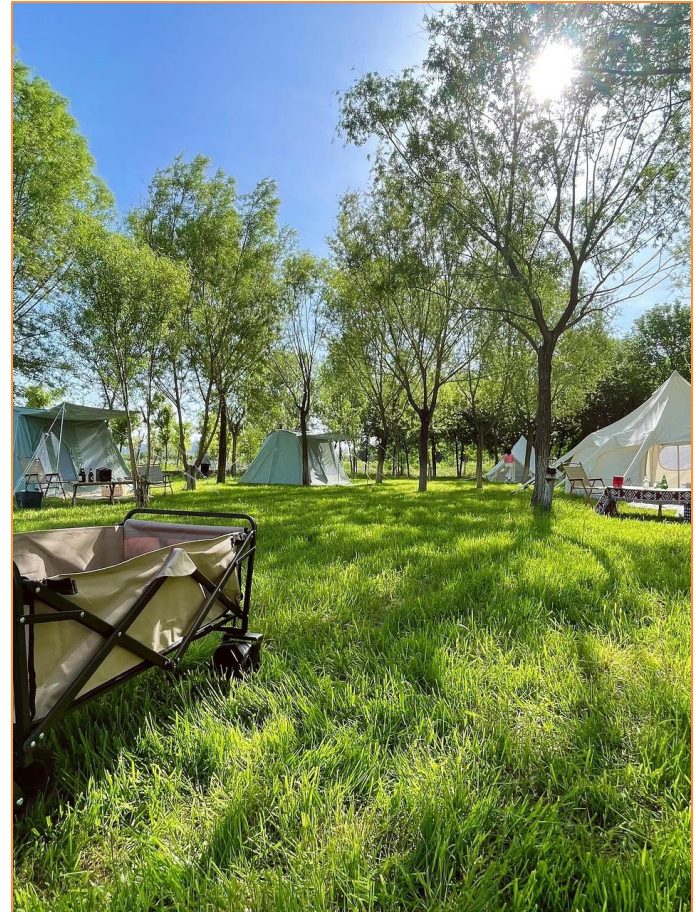
- Het vestigen van een notariskantoor van 180m² in de Hoogstraat in Montfoort?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

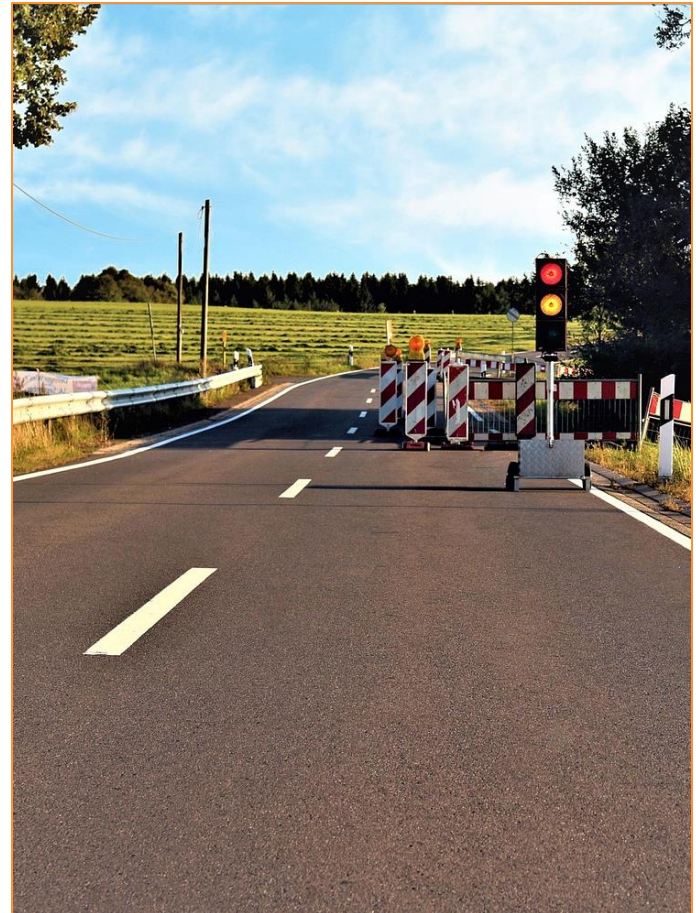
- De aanleg van een kampeerveld van 250 m² op een agrarisch perceel?



Praktijkvoorbeelden (Quiz)

Is het adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing bij een BOPA voor:

- Het verbreden van de M.A. Reinaldaweg tussen rotonde IJsselveld (Montfoort) en rotonde Laan van Rapijnen (Linschoten)



Lijst gevallen adviesrecht Montfoort (1/3)

1. Toevoegen 1 of meer woningen in het buitengebied, toevoegen 5 of meer woningen binnen de bebouwde kom.
2. Omzetten van bedrijfswoning naar burgerwoning.
3. Oprichten/uitbreiden agrarisch bedrijf $> 200\text{m}^2$.
4. Toevoegen/veranderen niet-agrarische functie in het buitengebied 200m^2 .
5. Niet-agrarische functie in het buitengebied in hogere milieucategorie dan omgevingsplan toestaat.
6. Zelfstandige kantoorruimte (gbo $> 100\text{m}^2$) toevoegen.
7. Overige functiewijzigingen (gbo $> 100\text{m}^2$ binnen de bebouwde kom, $> 200\text{m}^2$ bedrijventerrein).

Lijst gevallen adviesrecht Montfoort (2/3)

8. Realiseren/uitbreiden niet-ondergeschikte detailhandel.
9. Horeca, dag- en verblijfsrecreatie (perceel $> 200\text{m}^2$ buitengebied).
10. Windmolens (ashoogte $> 20\text{m}$), en meer dan 1 windmolen op een locatie.
11. Zonnevelden en/of energieopslag voor meer dan eigen gebruik.
12. Tijdelijk gebruik van gronden en bouwwerken (m.u.v. vervangende woning bij verbouwingen, max. 2 jaar).
13. Maatschappelijke voorzieningen, sportinfrastructuur, recreatieve voorzieningen.
14. Grootschalige infrastructurele (kunst)werken.

Lijst gevallen adviesrecht Montfoort (3/3)

Aanvullende bepalingen

- 'De gemeenteraad wil de uitgebreide procedure van toepassing verklaren' op de gevallen die zijn aangewezen voor bindend adviesrecht.
- Bij bindend adviesrecht is ook participatie verplicht.
- Adviesrecht is expliciet ook van toepassing op voorgenomen weigeringen voor gevallen die onder bindend adviesrecht vallen.
- Er kan dispensatie worden verleend bij onevenredige gevolgen of ongewenste effecten van het feit dat adviesrecht van toepassing is. Voorafgaand aan formele aanvraag.
- Ca. 2 jaar na inwerkingtreding wordt lijst geëvalueerd.

Bindend adviesrecht i.r.t. Legesverordening

Huidige regeling leidt ook tot hogere kosten voor aanvraag:

- Standaard kosten, afhankelijk van activiteit (bouwen, gebruik, milieu, etc.)
- Bij uitgebreide procedure :
+ € 2.363,00 (art. 2.32)
- Bij bindend adviesrecht:
+ € 1.824,60 (art. 2.35.a)
- Totale extra kosten:
+ € 4.187,60



De balans opmaken

Uw reactie op:

- Achtergronden BOPA, bindend adviesrecht
- Praktijkvoorbeelden
- Lijst bindend adviesrecht



Deel II: Voorschot op de evaluatie

- Lijst Montfoort in de praktijk
- Voortschrijdend inzicht
- Vergelijking andere gemeenten



Lijst Montfoort in de praktijk

- Nog geen advies uitgebracht op BOPA's
- Wijziging aangebracht: dispensatie mogelijk
- Wel dispensatie verleend (3 gevallen, november 2024)
 - Algemeen: bij voorgenomen weigering toch geen adviesrecht
 - Concreet: Verlenging tijdelijke vergunning opvang Oekraïense ontheemden
 - Concreet: De bouw van flexwoningen De Bleek fase 2
- Eerste BOPA-advies binnenkort gevraagd
 - Aanvraag voor Willeskop 13, Montfoort op agenda juli 2025
 - Mogelijk nog 3 à 4 plannen te behandelen in 2025

Voortschrijdend inzicht

- Bij opstellen lijst uitgegaan van andere kaders dan nu bekend
 - Bijv. [rapport ProFacto](#) 'Scenario's adviesbevoegdheid' (2019)
- Sinds vaststellen huidige lijst (2023) nieuwe (juridische) inzichten over bindend adviesrecht
- Eerste ervaringen (zowel in Montfoort als bij andere gemeenten)
- Recent nieuwe praktische en juridische uitleg bij [Informatiepunt Leefomgeving](#) (IPLO)

Selectie relevante punten uitleg IPL0

- Voor een BOPA geldt de reguliere procedure, tenzij...
- Bindend adviesrecht is op zich geen reden voor toepassen van de uitgebreide procedure
- Het college besluit over toepassen uitgebreide procedure, niet de raad
- Het college stelt redelijke termijn voor het advies van de raad
- Deze adviesterminen moeten binnen de beslisterminen liggen
- Advies is geen procedurele vereiste: Als de raad niet binnen de termijn advies uitbrengt, kan college door met besluitvorming
 - (advies $\neq$ instemming)
- College mag beslisterminen overschrijden en advies afwachten. Dan wel kans op dwangsom (niet tijdig beslissen)

Uitleg IPLO i.r.t. lijst Montfoort

- Standaard uitgebreide procedure (26+6wk) toepassen is juridisch niet houdbaar
- Beperkte tijd bij reguliere procedure (8+6wk)
- Knellende raadsclusus
 - M.n. rond zomerreces
- Het beantwoorden van zienswijzen is een bevoegdheid van B&W
 - Opletten bij beoordelen aanvraag door raad



Voorbeeld: IJsselstein

Complete lijst:

- Bouw >20 woningen binnen de kom, >5 woningen buiten de kom
- Antenne-installatie >50m
- Permanente bewoning recreatiewoning
- Uitbreiding >20% maatschappelijke voorzieningen
- Uitbreiding >15% niet-agrarische bedrijven
- Windmolen tiphoogte >100m, zonnepark >1ha
- Activiteiten die niet passen binnen doelen omgevingsplan
- Activiteiten die niet passen binnen kaders raad (wo. Nota van uitgangspunten, beleidskaders)

[Link](#) naar besluit

Voorbeeld: Woerden, Oudewater

Complete lijst:

- Alle BOPA's die niet passen binnen Omgevingsvisie, -programma's of ander beleid m.b.t. de fysieke leefomgeving
- Uitgezonderd:
 - 'Kruimelgevallen'
 - Binnenplanse afwijkingen
 - Wijzigingsbevoegdheden

[Link](#) naar besluit Woerden

[Link](#) naar besluit Oudewater



Foto: Frans Berkelaar

Voorbeeld: Lopik

- Lopik kiest ervoor geen gebruik te maken van bindend adviesrecht
- Bij specifieke initiatieven kan facultatief advies worden gegeven,
 - Op initiatief van raad of college
- Er wordt gezorgd voor transparante informatie over lopende procedures

[Link](#) naar besluit



Foto: Frans Berkelaar

Voorbeeld: Utrecht

Complete lijst:

- Projecten in afwijking van 'Utrechts Planproces' (UPP) of Omgevingsvisie
- Bouwen/wijzigen/uitbreiden >100 woningen
- Antennemasten op woongebouwen
- Functiewijziging van niet-wonen naar >100 onzelfstandige woningen
- Zonnevelden
- Projecten met m.e.r.-plicht

[Link](#) naar besluit



Vergelijking voorbeelden

- Precies aanwijzen ↔ Afwijkingen van hoofdlijnen
- Kaders stellen ↔ Controleren
- Verschillende schaalniveaus:
 - Montfoort: 5 woningen binnen de kom
 - IJsselstein: 20 woningen binnen de kom
 - Utrecht: 100 woningen
- Soms helemaal loslaten (Lopik)
- Soms uitzondering gemaakt voor plannen die eerder in de raad zijn behandeld (UPP, Nota van Uitgangspunten, vooroverleg aanvraag)

Constateringen

- Er lijkt in Montfoort nog niet goed te zijn afgewogen van welke ontwikkelingen het politiek-bestuurlijk wenselijk is dat de raad ze beoordeelt.
- De lijst is niet altijd consistent, bijvoorbeeld:
 - Aanvragen die in 95% van de gevallen positief beoordeeld zullen worden, worden toch voorgelegd.
 - Met de bestaande lijst kunnen (zeer) kleinschalige ontwikkelingen onder het bindend adviesrecht vallen.
 - Er zijn permanente ontwikkelingen die de raad niet ziet, maar die wel beoordeeld moeten worden als ze tijdelijk zijn.
- Er is bovendien niet kritisch gekeken naar de lijst in relatie tot de doelen van de Omgevingswet
 - Snellere procedures
 - De veranderde rolverdeling tussen raad en college
 - Keuze voor de mate van controle

De balans opmaken

Uw reactie op:

- Praktijk Montfoort
 - Toepassen dispensatie
- Voortschrijdend inzicht
 - Procedure
- Voorbeelden andere gemeenten
- Constateringen



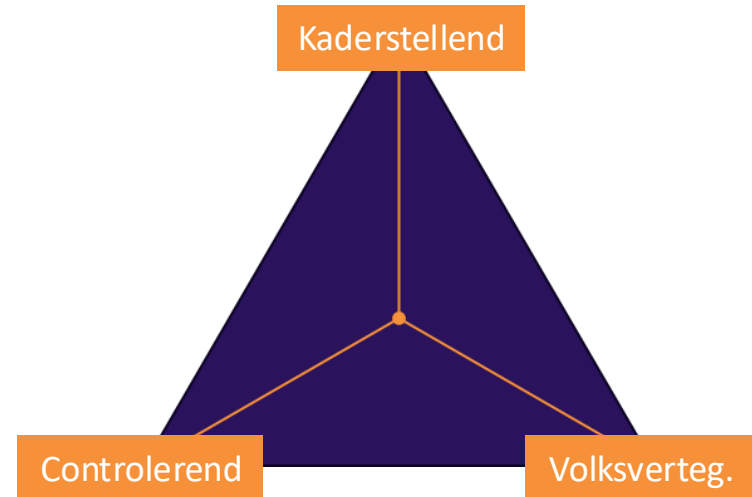
Deel III: Hoe nu verder?

- Uitgangspunten
- Keuzes
- Stellingen
- Vervolg



Uitgangspunten

- De lijst is nooit af, maar wordt doorlopend geëvalueerd
- De lijst moet geen doel, maar een instrument zijn
- De lijst moet recht doen aan de rollen van de raad
- Maar ook ambtelijk werkbaar blijven
- Naast afspraken over inhoud ook over proces



Keuzes over de lijst

Voorbeelden van keuzes die gemaakt moeten worden:

- Wat vindt de raad belangrijk? Welke onderwerpen wil de raad écht graag zien?
- Hoe wil de raad vinger aan de pols houden? Welke mate van controle op ontwikkelingen?
- Is huidige lijst daarvan een goede afspiegeling?
- Wat mist de raad in deze lijst?
- Vrijgeven of dispensatie verlenen?
- Hoe komen we tot een lijst die efficiënt en werkbaar is?
- Moeten er misschien speciale BOPA-vergaderingen worden ingepland?

Stellingen

- 1) Er kan beter een geheel nieuwe lijst opgesteld worden dan dat de oude lijst wordt 'bijgeschaafd'.
- 2) De raad moet tijdig kunnen beslissen over BOPA's en zal dus vaker moeten vergaderen.
- 3) Bij het aanwijzen van gevallen met adviesrecht weegt de kaderstellende rol van de raad zwaarder dan de controlerende rol.
- 4) De raad zou op hoofdlijnen moeten beoordelen of het plan binnen de kaders past en zou het controleren op details over moeten laten aan het college.

Stellingen

- 5) Dispensatie verlenen in specifieke gevallen zorgt niet voor versnelling ten opzichte van het adviesrecht, want in beide gevallen is een raadsbesluit nodig.
- 6) Ontwikkelingen die in 95% van de gevallen sowieso wenselijk zijn, moeten niet op de lijst komen. Het college kan ook besluiten over de overige 5%.
- 7) Goede controle op collegebesluiten op BOPA's kan alleen vooraf (adviesrecht), niet achteraf (na verlening van de vergunning)
- 8) Montfoort kan beter het voorbeeld van IJsselstein (concrete lijst) volgen dan dat van Lopik (geen bindend, wel facultatief adviesrecht).

Vervolg

- Input van vandaag wordt meegenomen
- 'Nabranders' versturen aan de griffie
- Ambtelijk wordt herijkte/nieuwe lijst voorbereid
- Hierbij ook aandacht voor werkprocessen (zoals beslistermijn, aanlevertermijn)
- Nieuwe lijst vaststellen in een raadsvergadering

De balans opmaken

Uw reactie op:

- Uitgangspunten
- Keuzes
- Stellingen
- Vervolg



Dank voor uw aandacht!

Lou ter