VERSLAG EVALUATIE BINDEND ADVIESRECHT

Datum: 9 oktober 20252 december 20252 december 2025
Initiatief van: het college van burgemeester & wethouders

1. Inleiding op evaluatie

1.1 Waar gaat het bij het bindend adviesrecht om?

De gemeenteraad is bevoegd gezag om het gemeentelijk Omgevingsplan te wijzigen (wijziging Omgevingsplan). Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag om aanvragen voor een omgevingsvergunning te toetsen aan het geldende gemeentelijk omgevingsplan en om de vergunning te verlenen. Het college mag ook besluiten mee te werken aan een activiteit als deze activiteit in strijd is met het gemeentelijk Omgevingsplan. Concreet betekent dit dat het college bevoegd is om af te wijken van het omgevingsplan zonder dat daaraan voorwaarden door de gemeenteraad aan worden gesteld.
De wetgever heeft voorzien in een regeling voor de raad om gevallen aan te wijzen waarin de raad het college over de aanvraag mag adviseren. Het college dient bij dit type aanvragen het advies in acht te nemen dat de raad geeft. De grondslag voor dit zogeheten ‘bindend advies’ (vanaf hier Adviesrecht) is opgenomen in artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet.
De raad heeft met de vaststelling van de Nota ‘Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan’ van 14 december 2023 (vanaf hier Nota), aangegeven over welke aanvragen het college eerst de raad om advies moet vragen voor de vergunning wordt verleend.

1.2 Wat staat er in de nota?

De nota bevat acht omschreven categorieën. Als het college in afwijking van het Omgevingsplan aan een activiteit mee wil werken, moet het in deze gevallen de raad eerst om advies vragen. Het college moet in de afhandeling het advies verwerken.
De nota is op 1 januari 2024 in werking getreden, tegelijk met het moment waarop de Omgevingswet in werking trad.

1.3 Wat is het doel van de evaluatie?

Met de besluitvorming over de Nota op 14 december 2023 (Raadsvoorstel 2023-085) is al afgesproken het functioneren van het Adviesrecht medio 2025 te evalueren. Nu het gemeentebestuur (college van B&W en de Gemeenteraad gezamenlijk) ruim één jaar ervaring heeft op kunnen doen met het Adviesrecht is het goed verslag te maken van het functioneren ervan. De evaluatie heeft daarom tot doel te beoordelen of:

1. het Adviesrecht in de vorm waarin het in de gemeente is vastgesteld meerwaarde heeft;
2. of het proces goed functioneert en
3. de raad voldoende geïnformeerd wordt,

met als oogmerk het Adviesrecht te verbeteren en aan te passen waar nodig.

1.4 Reikwijdte afwijking omgevingsplan is gewijzigd

De evaluatie in deze fase is vooral ook van belang, omdat de reikwijdte van een afwijking van het omgevingsplan groter is dan bij het afwijken van een bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening. Als in het verleden een vergunning werd verleend voor het afwijken van een bestemmingsplan, dan werd afgeweken van de voorgeschreven bouwhoogte, bouwmassa, beoogd gebruik (en de gevolgen daarvan voor de omgeving op het gebied van parkeren, verkeer). Afwijkingen van regels voor geur, geluid, etc. waren niet of nauwelijks mogelijk. Dergelijke afwijkingen – als daar al sprake van was - werden buiten het bestemmingsplan om geregeld via een eigen toetsingskader in afzonderlijke (milieu)wetgeving.

Onder de Omgevingswet is de reikwijdte van een afwijking van het omgevingsplan veel groter geworden. Het gaat onder de Omgevingswet niet alleen meer om ruimtelijk relevante aspecten, maar ook om milieu-, veiligheids- en gezondheidsaspecten. Zo maken regels voor geur, geluid, etc. op 1 januari 2024 deel uit van het (tijdelijke deel van het) gemeentelijk Omgevingsplan. Bij de beslissing om wel of niet af te wijken van het omgevingsplan moeten deze onderwerpen dus ook – integraal – worden getoetst en afgewogen. Zo heeft u in het afgelopen anderhalve jaar enkele brieven ontvangen waarin wij, het college van burgemeester en wethouders, u om advies vroegen over het overschrijden van de standaardwaarde en grenswaarde voor geluid en over de ligging van een plangebied voor woningen in een gifwolkaandachtsgebied. Met een vergunning voor het afwijken van het omgevingsplan kan, mits gemotiveerd, worden afgeweken van waarden en/of aandachtsgebieden die in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zijn opgenomen.
Voor de evaluatie is het belangrijk om zich van deze bredere reikwijdte bewust te zijn omdat dit betekent dat er keuzes gemaakt worden over onderwerpen die nieuw zijn ten opzichte van de oude wet- en regelgeving.

2. De evaluatie

2.1 Opbouw evaluatie

De opbouw van dit evaluatieverslag ziet er als volgt uit: het verslag bevat twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de resultaten uit de evaluatie. In paragraaf 2.2 wordt praktisch geanalyseerd hoe vaak het instrument is toegepast en tot welke resultaten dit heeft geleid. Paragraaf 2.3 behandelt de opmerkingen die genoteerd zijn naar aanleiding van opmerkingen van de griffie. Paragraaf 2.4 beschrijft het functioneren van het Adviesrecht vanuit het perspectief van het college. Paragraaf 2.5 gaat in op mogelijke oplossingen en voorstellen tot aanpassing van de nota. Paragraaf 2.6 bevat de conclusies waarbij de uitkomsten getoetst zijn aan het doel van de evaluatie.

In een uitnodiging voor een consultatie hebben wij vier vragen geformuleerd die wij aan de raad voor willen leggen. Deze vragen hebben betrekking op de oplossingen en voorstellen die wij voordragen.

2.2. Aanpak evaluatie

Uitgangspunten en voorwaarden
In de evaluatie zijn wij uitgegaan van de volgende uitgangspunten en voorwaarden:

- alleen de aanvragen in strijd met het beleid uit het (tijdelijk) gemeentelijk Omgevingsplan zijn getoetst aan de acht onderscheiden ‘categorieën van gevallen’ uit de Nota. Het gaat dus om aanvragen omgevingsvergunning ‘Buitenplanse OmgevingsPlanActiviteiten’ (vanaf hier afgekort met BOPA’s);
- deze ingekomen aanvragen zijn genoteerd en getoetst aan de Nota in de periode van januari 2024 tot en met 30 september 2025;
- aanvragen om activiteiten uit te mogen voeren waarvan het ons bekend is dat deze strijdig zijn met het omgevingsplan, maar waarover wij nog geen principebesluit hebben genomen, zijn niet in deze evaluatie meegenomen.

Aantal adviesaanvragen
Sinds 1 januari 2024 ontvingen wij 26 (concept)aanvragen voor een omgevingsvergunning waarbij de gevraagde activiteit in strijd is met ons gemeentelijk Omgevingsplan:

		Adviesrecht van toepassing	Wijze van afhandeling	Resultaat
1.	Bouwen hooiberg (Appelsestraat 25)	Nee	Aanvraag is in overeenstemming met Koepelplan Landgoed Appel waarvoor de raad in het verleden het college de bevoegdheid heeft meegegeven aanvragen in beginsel zonder tussenkomst van de gemeenteraad af te doen.	Niet van toepassing
2.	Kleine technische afwijkingen om de bouw van enkele woningen aan het Bakkerserfje mogelijk te maken (achter Nieuwe Kerkstraat 57 t/m 61, deelplan 3 N'veen)	Nee	Betrof technische afwijkingen die pasten binnen de kaders van de ontwikkeling van deelplan 3 Nijkerkerven.	Niet van toepassing
3.	Realiseren caravanstalling en boomkwekerij (Barneveldseweg 102)	Ja	RiB op 5 maart 2025 verzonden Advies van de raad nodig omdat voor medewerking aan nieuwvestiging van agrarische bedrijvigheid en voor het wijzigen van een bestaande agrarische activiteit naar een andere agrarische activiteit altijd advies van de raad vereist is. Dit is vastgelegd in artikel 8.1.7.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren.
4.	Gebruikswijziging kantoor t.b.v. opvang asielzoekers (Beurtschipper 3 AZC)	Ja	RiB op 12 juni 2025 verzonden.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren.
5.	Verlenging opvang Oekraïners + uitbreiding opvang Oekraïners (Bloemendaalseweg 7)	Ja	Voor beide ontwikkelingen (verlenging én uitbreiding) is de raad in één gezamenlijke raadsinformatiebrief (verzonden 23 juli 2025) gevraagd of zij gebruik wenst te maken van haar bindend adviesrecht. Beiden zijn geagendeerd en behandeld tijdens de extra ingelaste commissievergadering van 1 september.	Tijdens de raadsvergadering van 4 september heeft de raad besloten het college positief te adviseren over de verlenging als ook voor de uitbreiding en heeft het college voor elke ontwikkeling één adviespunt meegegeven. De tijdens de commissie besproken punten zijn meegegeven via een tweede, afzonderlijk beslispunt onder de noemer 'bestuurlijke aandachtspunten'.
6.	Beëindigen agrarische bedrijf met sloop van opstallen en wijziging naar 'Wonen met agrarische nevenactiviteiten', incl. telen	Ja	RiB op 23 september 2025 verzonden. Er is advies nodig op basis van categorie 8.2.1: Deze categorie stelt dat, bij de realisatie van twee of meer woningen in het landelijk gebied, altijd advies van de	Uitkomst nog niet bekend

	van groente en fruit en realisering van vier sociale huurwoningen in twee nieuwe woonschuren. (Bloemendaalseweg 11)		gemeenteraad nodig is. Er worden op dit perceel 4 nieuwe woningen gerealiseerd.	
7.	Bouw van 5 nieuwe woningen op inbreidingslocatie (Bunschoterweg 24)	Ja	RIB is op 10 september 2025 verzonden. Er is advies nodig vanwege: *8.1.1 strijd met standaardwaarden Besluit kwaliteit leefomgeving & 8.1.2 situaties waarin veiligheidsrisico's spelen.* De standaardwaarde (maar niet de grenswaarden) voor geluid worden overschreden en de planlocatie is gelegen in een gifwolkaandachtsgebied.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren
8.	Omzetten bedrijfswoning naar burgerwoning (Bunschoterweg 43)	Nee	Op basis van de nota bestaat er geen noodzaak advies te vragen.	Niet van toepassing
9.	Beëindigen agrarisch bedrijf inclusief de bouw van twee burgerwoningen (De Veenhuis 3)	Ja	RIB op 11 februari 2025 verzonden (na principebesluit). De aanvraag betreft een functieverandering die niet voldeed aan de wijzigingsvoorwaarden uit het Omgevingsplan. De afwijkingen bleken niet dermate groot dat er aanleiding was om het college er aanvullend over te adviseren.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren.
10.	Plan ten behoeve van de bouw van 12 woningen (Dokter van de Kolkstraat)	Ja	Hangt samen met ontwikkeling Hoogstraat (14 in deze lijst). RIB is op 9 januari 2025 verzonden.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren.
11.	Bouw appartementencomplex naast geluidswal aan Arkemheenweg (Doornsteeg 0, geluidswal)	Ja	RiB op 29 april 2025 verzonden.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren.
12.	Hoevelakense bos	Ja	RiB op 10 juli 2025 verzonden.	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren. Omdat de raad vanuit het project bij het plan betrokken is voegt het Adviesrecht in deze zaak niets toe en was het alleen een formaliteit.
13.	Beëindigen agrarisch bedrijf met samenvoeging en bestaande woning tot één nieuwe woning + bouw nieuwe woning (Hoevelakerveenweg 10-10a)	Nee	Eerst akoestisch onderzoek afwachten. Kan aanleiding zijn om toch de raad om advies te vragen.	Niet van toepassing

14.	Nieuwbouw 8 woningen in Nijkerk (Hoogstraat achter 26)	Ja	Hangt samen met ontwikkeling Dr. Vd. Kolkstraat (10 in deze lijst). RiB is op 5 februari 2025 verzonden.	De ontwikkeling is wél besproken in de commissievergadering van 13 maart 2025. Er is een raadsbesluit genomen in de raadsvergadering van 27 maart. Dat besluit was: “1. Geen gebruik te maken van het bindend adviesrecht voor de ontwikkeling aan de Hoogstraat in Nijkerk”
15.	Plan voor de bouw van 18 woningen in Hoevelaken (Kantemarsweg 4)	Ja	RiB op 17 september 2025 verzonden. Adviesverzoek loopt nog.	Uitkomst is nog niet bekend
16.	Wijziging loodgietersbedrijf naar cateringsbedrijf (Klaarwaterweg 13)	Ja	Nog niet bekend	Uitkomst is nog niet bekend
17.	Wijziging maatschappelijke functie naar opvang statushouders (Kolkstraat 31)	Ja	RiB op 14 juni 2024 verzonden..	Er is geen gebruik gemaakt van het recht het college te adviseren
18.	Correctie op vastgesteld bestemmingsplan (Nieuwe Kerkstraat nabij 18)	Ja	RiB nog niet verzonden. Betreft aanpassen drietal bouwvlakken en hoogtematen van drie woningen.	Uitkomst is nog niet bekend
19.	Functiewijziging gronden t.b.v. opvang asielzoekers (Nijverheidsstraat 7)	Ja	Planning is om RiB in november of december te versturen.	Uitkomst is nog niet bekend
20.	Beëindigen agrarische bedrijf en omzetten bedrijfswoning naar burgerwoning, incl. toevoegen extra woning met agrarische nevenactiviteiten (Oosterdorpsstraat 131)	Nee	Het betreft een wijzigingsbevoegdheid.	Niet van toepassing
21.	Parkeerplaatsen Hoevelakense bos	Nee	De raad heeft al op 28 maart 2024 unaniem met het Voorlopig ontwerp Uitbreiding Hoevelakense bos ingestemd. De versneld aan te leggen parkeerplaats maakte deel uit van dit voorlopig ontwerp. Met dit besluit heeft de raad aangegeven in te stemmen met dit voorlopig ontwerp en de vaststelling van enkele kaders om concrete vervolgstappen te kunnen zetten, daaronder begrepen de (versnelde) aanleg van een parkeerplaats in afwijking van het (tijdelijke) omgevingsplan.	Niet van toepassing

22.	Bouwen drie recreatiewoningen (Prinsenweg 38-1-2-3	Nee		Niet van toepassing
23.	Beëindigen agrarisch bedrijf en omzetten bedrijfswoning naar burgerwoning (Schoenlapperweg 9)	Nee	Het betreft een wijzigingsbevoegdheid.	Niet van toepassing
24.	Beëindigen agrarische bedrijf en omzetten bedrijfswoning naar burgerwoning, sloop voormalige agrarische gebouwen bouw extra woning met bijgebouwen, een tuinkas/serre en het omzetten van twee hectares agrarische grond naar natuur in aansluiting op nieuwe deel van Hoevelakense bos (Veenwal 6a)	Nee	Aan de locatie werd één woning toegevoegd aan het landelijke gebied. Deze ontwikkeling kon onder de Wet ruimtelijke ordening via een wijzigingsbevoegdheid (het wijzigingsplan) worden toegestaan. De raad had met de vaststelling van het bestemmingsplan voor het buitengebied al de kaders vastgesteld waarbinnen aan dergelijke activiteiten medewerking kan worden verleend. Om die reden is geen advies van de gemeenteraad nodig.	Niet van toepassing
25.	Herstructurering zorglocatie met uitbreiding van 109 (vnl.) zorgunits (Vetkamp 85)	Ja	RiB op 25 juni 2025 verzonden.	Er is gebruik gemaakt van het recht te adviseren. Op 25 september 2025 besloot de gemeenteraad een positief advies te geven aan het college.
26.	Bouwen schuur (60m^2) op sportlocatie	Ja	RIB wordt waarschijnlijk op 1 oktober 2025 verzonden. Er moet om bindend advies worden gevraagd vanwege punt 8.1.6 *het uitbreiden van de oppervlakte van bestaande sportvelden en begraafplaatsen en de daarop aanwezige bebouwing*.	De uitkomst is nog niet bekend

Resultaten evaluatie

- In de periode van 1 januari 2024 t/m 30 september 2025 bleek het in 26 aanvragen nodig de procedure voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te starten. Getoetst aan onze Nota bleek het noodzakelijk in 17 gevallen de raad te vragen of hij het college wenste te adviseren over een aanvraag omgevingsvergunning.
- In de gevallen 1, 2, 12, 20, 21, 23 en 24 had de raad het college al eerder een kaderstelling meegegeven. De aanvraag paste binnen de vastgestelde kaders. Er is om deze reden geen nader advies gevraagd. Strikt juridisch is het de vraag of dit overeenkomstig de toepassing van de artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet is (zie verderop onder het kopje '*Twee keer voor het Adviesrecht naar de raad*').
- Uit de tabel is op te maken dat in bijna twee derde van het aantal aanvragen er de noodzaak bestond de raad te vragen of hij gebruik wenste te maken van het Adviesrecht. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat wij genoodzaakt zijn om niet alleen bij grote of gevoelige afwijkingen de raad te vragen ons te adviseren. Zo bleek het noodzakelijk om voor de bouw van een opslagschuurtje van 60 m^2 bij een sportvereniging de raad te vragen of hij gebruik wenste te maken van het Adviesrecht. Dit is aanleiding om u een vraag te stellen over het aanpassen of toevoegen van normen in de categorieën van gevallen. Ons doel is op deze wijze het Adviesrecht van toepassing te verklaren op grotere en/of maatschappelijk gevoelige initiatieven. Verderop in deze evaluatie gaan wij nader op dit voorstel in.
- De meerwaarde van het Adviesrecht (kolom 'Resultaat') is vanuit ons perspectief tot op heden beperkt gebleven. Het beperkt aantal beraadslagingen en het resultaat daarvan laat zien dat we te veel aanbieden aan de raad. In één geval is het besluit gepaard gegaan met enkele 'bestuurlijke aandachtspunten' voor het college.

2.3 Opmerkingen, aangetekend door de griffie

Tijdens de evaluatie is de griffie gevraagd opmerkingen te plaatsen bij het functioneren van het Adviesrecht. De griffie heeft op dit moment onder andere de rol in de agendering en in het proces om na commissiebehandeling het raadsvoorstel op te stellen. Dit leverde de volgende opmerkingen op:

1. De griffie heeft de indruk dat de twee weken reactietijd behoorlijke (tijds)druk geeft bij raadsleden. Dit lijkt vooral het geval te zijn bij grotere initiatieven waarbij de informatie over meerdere documenten verspreid is, al dan niet in combinatie met inwoners die contact zoeken met raadsleden over het plan. Als raadsleden onvoldoende tijd hebben om een zorgvuldige afweging te maken dan kan dat reden zijn het onderwerp te agenderen.
2. De bespreking in de commissie lijkt ingewikkelder dan bij andere onderwerpen omdat er geen raadsvoorstel ligt als basis voor de discussie. Vertrekpunt voor het gesprek is een RiB en een raadslid met overwegingen om het onderwerp te agenderen.
3. De raad ontvangt soms een verzoek om advies in het voortraject van het plan van het college. Dat is een bewuste en begrijpelijke keuze omdat een initiatiefnemer in dat stadium van het planproces vaak meer mogelijkheden heeft het advies van de raad te verwerken dan in een later stadium. De wet verplicht echter om bij de formele aanvraag de raad (opnieuw) voor advies te betrekken. Als plannen twee keer voor Adviesrecht naar de raad moeten en er in de 'tweede ronde' geen nieuwe informatie is of wijzigingen in het plan zijn, dan legt dat onnodig beslag op tijd van de raad, college en ambtelijke organisatie. Het zou positief zijn als er een werkwijze te bedenken is die een onnodige 'tweede ronde' voorkomt en niet ten koste gaat van de positie van de raad en inwoners.
4. De werkwijze waarbij de griffie een raadsvoorstel maakt op basis van reacties uit een raadscommissie is ongebruikelijk en voelt soms ongemakkelijk. De griffie heeft een neutrale rol en kan en mag geen partij kiezen als fracties verschillende opvattingen hebben over wat het voorstel aan de raad moet worden. Deze situatie heeft zich nog niet voorgedaan, maar het is denkbaar dat de griffie in deze positie terecht komt. Het is goed om ons hier bewust van te zijn, in deze situatie zal de griffie waarschijnlijk een voorstel met alternatieven aanbieden.

1.4 Functioneren Adviesrecht vanuit perspectief college

5. De analyse in paragraaf 2.1 bevestigt ons beeld dat wij te vaak voor een advies naar de raad moeten. In twee derde van het aantal aanvragen blijkt het nodig de raad te verzoeken of hij gebruik wenst te maken van het recht om te adviseren. In acht gevallen gaat het om zaken met een geringe impact en maatschappelijke gevolgen (3, 6, 7, 9, 11, 12, 18 en 26). Dit legt onnodige (tijds)druk op de organisatie en het bestuur.
6. Wij delen de opvatting van de griffie onder punt 3 dat de organisatie en het bestuur onnodig wordt belast als een plan twee keer voor advies aan de raad moet worden voorgelegd. Daarom moet onderzocht worden welke mogelijkheden er juridisch zijn om de raad in het voortraject voor advies te betrekken om zo het Adviesrecht in de formele fase kort en zakelijk af te kunnen handelen.
7. De reguliere proceduretijd waarbinnen een aanvraag moet worden afgehandeld is krap, namelijk acht weken met de mogelijkheid deze termijn met zes weken maximaal te verlengen. Het zorgvuldig toepassen van het Adviesrecht past niet binnen de termijnen van de reguliere proceduretijd.
8. Wij moeten er oog voor hebben de raad vlak voor een reces geen RIB's te sturen waarin gevraagd wordt of hij gebruik wenst te maken van het Adviesrecht.

2.5 Mogelijke verbeteringen en voorstellen tot aanpassing

Reactietermijn en ontbreken voorstel (punt 1)
In hoofdstuk 9, paragraaf 7.1 van de Nota is vastgelegd welke documenten de raad van het college ontvangt. Daarin staat dat het college aan de raad een raadsinformatiebrief stuurt met het verzoek om binnen twee weken te reageren om de aanvraag te agenderen. Bij de raadsinformatiebrief dienen de volgende stukken te worden gevoegd:

a. het verzoek om een principebesluit/de aanvraag omgevingsvergunning;
b. het principebesluit om aan het verzoek medewerking te verlenen, inclusief de kaders (voorwaarden) die aan het verlenen van de vergunning verbonden worden;
c. concept schetsontwerp van de (bouw)activiteit.

Met behulp van deze gegevens kan er een oordeel worden gevormd over de beoogde aanvraag omgevingsvergunning.
De griffie vermoedt dat de raad dit ervaart als een onduidelijker basis voor een gesprek dan een raadsvoorstel waarin een concreet voorstel wordt gedaan. Dit is in de fase van de formele aanvraag juridisch niet weg te nemen. De wet schrijft ons voor dat de gemeenteraad als adviseur is aangewezen. Als het college in de formele fase een (aanzet tot een) voorstel voor advies opstelt, neemt het de plaats van de adviseur in.

De geldende Nota bevat al wel de volgende suggestie om de raad tijdig te informeren:
"Wat wel kan worden overwogen is te werken met een vaste structuur voor het aanleveren van een toelichting op initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan. Daarbij zou voor ieder initiatief dat afwijkt van het (tijdelijke) omgevingsplan kunnen worden aangegeven of:

- *er sprake is van een initiatief waarvoor bindend advies moet worden gevraagd;*
- *als er geen sprake is van bindend advies: of het college de betrokkenheid van de raad opportuun acht;*
- *welke beslistermijn geldt.*

Op deze manier is de raad snel op de hoogte en kan hij desgewenst aan het college te kennen geven dat hij bij de verdere besluitvorming betrokken wil worden. Daarmee kan enige tijdwinst worden behaald."
Als het college een positief principebesluit heeft genomen informeert het de raad met een brief. Deze brief krijgt een vaste structuur om de raad snel overzicht te geven over de vraag om advies.

Adviesverzoek voorafgaand aan de formele aanvraag (punt 3)
In de geest van de Omgevingswet bereiden wij de aanvraag om een omgevingsvergunning met de initiatiefnemer aan onze Omgevingstafel voor. In dit voortraject op de aanvraag voert initiatiefnemer het onderzoek uit, participeert initiatiefnemer met omwonenden en overlegt hij met instanties. Wij controleren de onderzoeksresultaten en beoordelen de uitkomsten uit de participatie. Het doel is te komen tot een volledige en geaccordeerde aanvraag. Op het moment dat deze aanvraag formeel door de initiatiefnemer wordt ingediend kan de aanvraag binnen de reguliere proceduretijd van acht weken worden afgedaan.
In het voortraject vragen wij de raad ook of hij de wens heeft ons te adviseren over de aanvraag.

Naar ons oordeel is er juridisch niets op tegen om de gemeenteraad vooraf - dus voordat er een daadwerkelijke aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend – te betrekken bij het initiatief. Wel benadrukken wij nogmaals het belang om in beeld te houden dat die vroegtijdige betrokkenheid (in welke vorm dan ook) niet een advies in de zin van 16.15a of b Omgevingswet (Adviesrecht) is. Dat kan pas worden gegeven als er een formele aanvraag voor een vergunning ligt.

Vroegtijdige betrokkenheid kan voordeel opleveren voor de initiatiefnemer, omdat diegene zich dan al kan voorbereiden op eventuele beperkingen of wijzigingen die de gemeenteraad noodzakelijk vindt om een besluit te kunnen nemen of hij een advies wil geven. Daarop kan dan het plan worden aangepast. Dat scheelt kosten en tijd voor de initiatiefnemer.
Daar staat tegenover dat de raad de mogelijkheid krijgt geboden om in een vroeg stadium het initiatief bij te sturen, waardoor er wellicht meer ‘bemoeienis’ wordt uitgelokt dan wanneer verwacht zou worden tot er een daadwerkelijke aanvraag ligt. Er is namelijk niet de tijdsdruk van de beslistermijnen uit de reguliere procedure en een conceptaanvraag kan de indruk wekken dat er nog allerlei zaken kunnen worden bijgeschaafd. Dat is een risico voor de initiatiefnemer. In dat geval werkt het in het nadeel van de initiatiefnemer.

Het is wel belangrijk dat de adviesbevoegdheid op een zorgvuldige en evenwichtige wijze wordt ingevuld. Een te ruime interpretatie hiervan kan onbedoeld leiden tot een verschuiving in de rolverdeling tussen een gemeenteraad en een college. Dat zou afbreuk kunnen doen aan het dualistische stelsel waarin een raad het beleid vaststelt en een college verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan.
Wanneer de raad via advisering feitelijk meer invloed krijgt op de uitvoering van het eigen beleid, ontstaat het risico dat de controlerende rol van de raad onder druk komt te staan. Om de controle en het evenwicht binnen het dualisme te waarborgen, is het van belang dat de huidige rollen helder blijven.

Ontbreken raadsvoorstel (punten 2 en 4)
Aan het ongemak van het ontbreken van een raadsvoorstel kunnen wij tegemoet komen door in het voortraject aan de raad een voorstel van het college voor te leggen. Uitgangspunt is het principebesluit van het college. Daarin staan de kaders beschreven waar initiatiefnemer rekening mee moet houden bij de aanvraag. Met een concreet voorstel wordt de raad gevraagd met deze kaders in te stemmen. De raad heeft het recht het voorstel te amenderen. Alhoewel het geamendeerde voorstel niet kan worden aangemerkt als een bindend advies in de zin van de artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet, zullen wij initiatiefnemer wel wijzen op de eventuele gevolgen als het geamendeerde advies niet opgevolgd wordt.
Een andere oplossing is blijven werken met een RiB met een duidelijke structuur. Er is niet nog een aanvullend voorstel nodig. De RiB is dan tevens een basis voor het raadsvoorstel dat de griffie schrijft (en de agendacommissie als afzender heeft).

Aantal aanvragen waarbij Adviesrecht aan de orde is (punt 5)
Wij zijn van oordeel dat de Nota voor enkele categorieën van gevallen te ruim is geformuleerd. Het gevolg is dat wij de raad voor een advies moeten benaderen bij aanvragen zonder grote maatschappelijke impact en gevoeligheid. Om deze reden stellen wij voor de nota aan te scherpen door aan de acht te onderscheiden categorieën concrete normen toe te voegen of door deze scherper te formuleren. Het doel is de raad voortaan voor advies te betrekken als het om initiatieven gaat met een grote impact of maatschappelijke gevoeligheid.

Wij geven twee voorbeelden in overweging die wij in het uit te werken voorstel aan de raad kunnen voorleggen:
1. de activiteit betreft de bouw van twaalf woningen of meer in Nijkerk, uitgezonderd de binnenstad. Het aantal van twaalf woningen verhogen wij naar vijftien of twintig woningen. Mits het initiatief past in ons gemeentelijk beleid is er minder aanleiding het Adviesrecht toe te passen;
2. voor activiteiten waarbij het gaat om het uitbreiden van de oppervlakte van bestaande sportvelden en begraafplaatsen en de daarop aanwezige bebouwing is nu altijd advies nodig. Wij koppelen aan deze activiteiten een norm, bijvoorbeeld: de activiteit betreft een oppervlakte groter dan één hectare en/of het te bouwen (bij)gebouw is groter dan 150 m^2.

Deze twee voorbeelden tonen aan dat wij het Adviesrecht tot een geringer aantal, voornamelijk uitzonderlijke gevallen, beperken. In dit geval tot grotere en/of maatschappelijk gevoelige initiatieven. Dit sluit aan bij het doel van de Omgevingswet om besluitvorming te versnellen.

Er is nog een argument om de Nota aan te scherpen, namelijk het feit dat het risico op vertraging kleiner wordt. Alhoewel, met ons voorstel de raad in het voortraject te betrekken wordt dit risico ook al aanmerkelijk minder groot.
In de formele fase zet het Adviesrecht de reguliere beslistermijn van acht weken onder druk. Er is namelijk sprake van lange aanlevertermijnen en een beperkt aantal raadsvergaderingen om tijdig advies te kunnen geven. Dit betekent dat de afhandeling van de aanvraag moet worden opgeschort c.q. verlengd. Hoewel de wet in de formele fase niet expliciet voorschrijft dat de aanvraag moet worden "opgeschort", is het in de praktijk evenmin mogelijk om een besluit te nemen over de vergunning zonder het bindend advies van de raad. Dit betekent dat de procedure feitelijk wordt verlengd totdat het advies is ontvangen.
Dit leidt onverkort tot vertragingen. En, omdat er nog geen jurisprudentie is, brengt het financiële risico's (zoals dwangsommen bij overschrijding van termijnen) met zich mee. Minder aanvragen om advies verkleint het risico op vertragingen en financiële risico's. Het is belangrijk dat we ons als gemeentebestuur ervan bewust zijn dat als gevolg van het Adviesrecht het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag in gevaar kan komen.

Wij hebben over ons voorstel om de nota aan te scherpen een consultatievraag gesteld.

Vangnet
In samenhang met ons voorstel de Nota aan te scherpen overwegen wij een 'vangnetbepaling' in de Nota op te nemen die ervoor zorgt dat de raad toch gebruik kan maken van het recht om bindend te adviseren omdat er naar het oordeel van de raad sprake is van grote maatschappelijke impact en gevoeligheid. Omdat een dergelijke bepaling ruimte biedt voor interpretatie, hebben wij een seniorjurist van het adviesbureau dat ons adviseert bij de implementatie van dit beleid de vraag voorgelegd of dit juridisch mogelijk is. Het antwoord op onze vraag luidt dat een dergelijke constructie aanvaardbaar is. Het is wel aan de raad om te bepalen in welke gevallen hij bij een aanvraag voor een BOPA een bindend advies wil uitbrengen. In deze variant is het daarom noodzakelijk dat de raad dus zelf kan beoordelen of sprake is van een politiek/ bestuurlijk gevoelige aanvraag. Vanwege de door de

wetgever gekozen bevoegdheidsverdeling in de Omgevingswet, kunnen wij dit niet voor de raad beslissen. Het gevolg is dat wij de raad moeten informeren over alle ingekomen aanvragen zodat de raad op basis daarvan kan beoordelen welke gevallen volgens hem politiek bestuurlijk gevoelig zijn en dus voor een bindend advies moeten worden voorgelegd.

Twee keer voor het Adviesrecht naar de raad (punt 6)
Het betrekken van de gemeenteraad in het voortraject kan niet in de plaats komen van het Adviesrecht over de formele aanvraag. Met andere woorden, ook als de gemeenteraad in het voortraject betrokken is geweest, dan zal, als de formele aanvraag wordt ingediend, toch Advies moeten worden gevraagd. Door de vroegtijdige betrokkenheid wordt ervan uitgegaan dat eventuele plooien inmiddels zijn gladgestreken.
Desondanks overwegen wij op dit onderdeel aan het raadsvoorstel, zoals voorgesteld onder punt ‘Reactietermijn en ontbreken voorstel’ één besluitpunt toe te voegen. Als de raad in het voortraject al aan het college duidelijke kaders of een helder Advies mee heeft gegeven, kan de raad in het besluit vastleggen dat hij niet meer als adviseur betrokken hoeft te worden als de initiatiefnemer de formele aanvraag indient. Mits de aanvraag natuurlijk overeenkomt met de kaderstelling en/of het advies en de omstandigheden waaronder het besluit genomen is, ongewijzigd zijn gebleven. Als blijkt dat is of moet worden afgeweken van het advies, komen wij in de formele fase bij de raad terug met het verzoek of de raad over de afwijking(en) wenst te adviseren.
Wij hebben een seniorjurist de vraag gesteld of dit juridisch is toegestaan. De reactie luidde dat dit juridisch mogelijk is. Bij deze variant bepaalt de raad een aantal nader omschreven categorieën van gevallen waarvoor een bindend advies wordt uitgebracht en neemt daarbij op dat in bepaalde omstandigheden het vragen van een bindend advies achterwege kan blijven. Van dergelijke omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de raad in het voorstadium reeds akkoord is gegaan en de definitieve aanvraag niet of nauwelijks daar van afwijkt.

Verlenging reactietermijn (punt 7)
In de Nota is gekozen voor een reactietermijn van twee weken. Te overwegen is deze reactietermijn te verruimen in het voortraject tot maximaal drie weken. In deze fase gelden er nog geen formele termijnen uit de reguliere procedure. Ons voorstel is in de formele fase de termijn van twee weken te handhaven, omdat verlenging niet past binnen de termijnen van de reguliere procedure.

Geen RiB’s vlak voor reces (punt 8)
Vlak voor het zomerreces van 2025 verstuurden wij twee RiB’s waarin wij de raad verzochten of hij gebruik wenste te maken van het Adviesrecht. De drukke periode vlak voor het reces, gecombineerd met de korte tijd waarbinnen er kon worden gereageerd op twee belangrijke initiatieven bracht twee fracties ertoe beide initiatieven te agenderen. Daarom zullen wij er voortaan op toezien dat wij geen RIB’s over bindend adviesrecht vlak voor een reces versturen.
Dit betekent ook dat wij de aanvrager in kennis moeten stellen dat de afhandeling van de aanvraag moet worden opgeschort. Hoewel de wet in de formele fase niet expliciet voorschrijft dat de aanvraag moet worden "opgeschort", is het in de praktijk evenmin mogelijk om een besluit te nemen over de vergunning zonder het bindend advies van de raad. Dit betekent dat de procedure feitelijk wordt verlengd totdat het advies is ontvangen.

Over de voornoemde verbeterpunten hebben wij een consultatievraag gesteld.

Tot slot een aantal kleinere verbeterpunten
Los van de belangrijke voorstellen tot bijstelling van de nota, stellen wij ook enkele kleinere verbeteringen in de nota voor, namelijk:

A. Voor de kern Hoevelaken is het centrumgebied gelijkgesteld aan het gebied van de centrumvisie voor Hoevelaken. Voor Nijkerkerveen is er geen begrenzing van het centrumgebied gegeven. Onder paragraaf 8.2.1 'Wonen' levert dit geen probleem op maar voor andere paragrafen, zoals paragraaf 8.2.2 'Niet-agrarische bedrijvigheid' levert dit wel een probleem op, omdat niet kan worden gezegd waar het centrumgebied exact stopt en het andere deelgebied 'bestaande woongebieden' begint. Aan de Nota voegen wij om deze reden op de kaartbijlage de begrenzing van het centrumgebied van Nijkerkerveen toe.

B. De teksten in de Nota starten in vrijwel alle paragrafen met de volgende zinsnede:
"Voor het verlenen van medewerking aan [titel paragraaf] is advies van de raad nodig in de volgende gebieden: (...)."
Daarna worden de verschillende gebieden benoemd.
Echter, dit ontbreekt in de laatste paragraaf: paragraaf 8.2.4 met titel 'Maatschappelijk en zorg'. In ons voorstel passen wij de inleiding op deze paragraaf als volgt aan:
“Voor het verlenen van medewerking aan de nieuwvestiging en uitbreiding van bestaande maatschappelijke activiteiten is advies van de raad nodig in de volgende gebieden: …”
Aan de Nota voegen wij om deze reden op de kaartbijlage de begrenzingen van de bestaande bedrijventerreinen toe.

C. De tekst in hoofdstuk 9, onder punt 8.1 is onduidelijk en kan vragen oproepen. Er staat het volgende (onderstreping college):

Er zijn drie uitkomsten mogelijk:
8.1
de raad reageert niet en laat daarmee weten in te stemmen met het voornemen van het college in principe medewerking te verlenen aan het verzoek: het college handelt de aanvraag af overeenkomstig het gestelde in de raadsinformatiebrief.
Door niet te reageren geeft de raad aan geen bindend advies af te geven;

Zoals het er nu staat kan het ook worden begrepen dat de raad geen advies geeft en dus niet akkoord is. Dat past niet bij de tekst die daaraan voorafgaat. Daarom het voorstel de nota op dit onderdeel als volgt te wijzigen:
“Door niet te reageren geeft de raad aan geen gebruik te willen maken van het bindend adviesrecht) te formuleren.”

D. In hoofdstuk 9, onder punt 7.1 is een redactionele fout geslopen. Op pagina 25 onder punt 7 staat het volgende:
7. Procedure adviesrecht
7.1. De procedure ‘Vragen advies aan gemeenteraad’ start:
het college stuurt aan de raad een raadsinformatiebrief met het verzoek om binnen 2 weken te reageren om de aanvraag te agenderen. Bij de raadsinformatiebrief zijn de volgende stukken gevoegd:
a. het verzoek om een principebesluit/de aanvraag omgevingsvergunning;
b. het ~~voorgenomen~~ principebesluit om aan het verzoek medewerking te verlenen, inclusief de kaders (voorwaarden) die aan het verlenen van de vergunning verbonden worden;
c. concept schetsontwerp van de (bouw)activiteit.
Het moet niet gaan over een voorgenomen principebesluit. Het gaat om een principebesluit.

2.6 Conclusie
Samengevat luidt de conclusie:

1. de meerwaarde van het Adviesrecht (kolom ‘Resultaat’) is vanuit ons perspectief tot op heden beperkt gebleven. Het beperkt aantal beraadslagingen en het resultaat daarvan laat zien dat we te veel aanbieden aan de raad. In één geval is het besluit gepaard gegaan met enkele ‘bestuurlijke aandachtspunten’ voor het college;
2. naar het oordeel van het college kan het instrument op verschillende punten zo worden aangepast dat het in de toekomst beter gaat functioneren. Deze aanpassingen betreffen:
    a. Het terugbrengen van het aantal verzoeken door de categorieën van gevallen aan te scherpen met als doel de raad voortaan voor advies te betrekken als het om initiatieven gaat met een grotere impact of maatschappelijke gevoeligheid.
    b. We overwegen een vangnet in de nota op te nemen die ervoor kan zorgen dat de raad, mits gemotiveerd, altijd de gelegenheid heeft het Adviesrecht in te zetten. De juridische haalbaarheid van dit vangnet moet wel zijn aangetoond.
    c. Als blijkt dat het Adviesrecht van toepassing is werken we voortaan met een vaste structuur van de raadsinformatiebrief, zoals voorgesteld onder het kopje ‘Reactietermijn en ontbreken voorstel’.
    d. Het college blijft het voortraject benutten om de raad te vragen of hij gebruik wenst te maken van het Adviesrecht. Als hierop het antwoord ‘ja’ is, stelt het college een voorstel op voor een kaderstelling met het principebesluit als grondslag. De raad heeft het recht het voorstel te amenderen.
    De andere oplossing is te blijven werken met een RiB met een duidelijke structuur. Er is niet nog een aanvullend voorstel nodig. De RiB is dan tevens een basis voor het raadsvoorstel dat de griffie schrijft (en de agendacie als afzender heeft).
    In deze fase vragen wij ook andere instanties om instemming en advies (provincie, waterschap, Adviescommissie Omgevingskwaliteit).
    e. Werken met een voorstel heeft tot voordeel dat de informatie gestructureerd aan de raad wordt aangeboden. Daarmee wordt het gevoelde ongemak van informatie verspreid over verschillende documenten weggenomen.
    f. Het voorstel bevat ook een beslispunt waarin de raad besluit dat hij niet meer als adviseur betrokken hoeft te worden als de initiatiefnemer de formele aanvraag indient. Mits de aanvraag natuurlijk overeenkomt met de kaderstelling en/of het advies.
    g. In het voortraject verlengen wij de termijn waarbinnen kan worden gereageerd van twee naar drie weken. Wij handhaven de termijn van twee weken in de formele fase om te voorkomen dat de termijn van acht weken (met een eenmalige verlenging van zes weken) te veel onder druk komt te staan als de raad besluit van het recht om te adviseren gebruik te maken.
    h. Wij zien erop toe dat er vlak voor een reces geen brieven meer worden verstuurd waarin de raad gevraagd wordt of hij gebruik wenst te maken van het recht om het college in een aanvraag te adviseren.
3. Uit de evaluatie is ons niet gebleken dat de raad onvoldoende geïnformeerd wordt. Wel is gebleken dat de gespreide informatie over meerdere documenten enig ongemak oplevert. Met ons voorstel onder punt 2c kan dit ongemak worden weggenomen.