

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Jord Bodewitz	Datum	25 februari 2026
E-mail	j.bodewitz@utrecht.nl	Kenmerk	34056009
Type brief	Aanbiedingsbrief	Onderwerp	Evaluatie Bindend Advies Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA)
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening

Geachte leden van de raad,

Hierbij informeren wij u over de evaluatie van de toepassing van het bindend advies op Buitenplanse OmgevingsPlanActiviteit (BOPA).

Bij vaststelling van het [raadsvoorstel](#) Bevoegdheden Omgevingswet: delegatie wijziging omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen op 2 november 2023 heeft u besloten in welke gevallen u aan het college bindend advies wil uitbrengen over aanvragen die niet passen binnen het omgevingsplan en waarvoor een buitenplanse afwijkvergunning (BOPA) nodig is. Op 16 november 2023 zijn in de raadscommissie ROG voorlopige werkafspraken gemaakt over het ontvangen en bespreken van een bindend advies. Met uw raad is afgesproken de invulling van de bevoegdheden uit het betreffende raadsvoorstel een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. Aangezien er in 2024 geen aanvragen zijn voorgelegd waarvoor een bindend advies nodig was, ziet deze evaluatie toe op het gebruik van het bindend advies in 2025.

In 2025 verzochten wij u 4 keer om bindend advies uit te brengen, te weten Place 2BU/Skaeve huse, Tussen de Rails, Zonne-eiland Nedereindse plas en Familistère in Leidsche Rijn. In alle gevallen heeft uw raad het college positief geadviseerd. Deze 4 casussen hebben wij geëvalueerd op basis van gevoerde gesprekken met betrokkenen en uitwisseling van ervaringen.

Evaluatie Bindend Advies

Bij de eerste casus (Place2BU/Skaeve huse) was het proces om tot een advies te komen nog wat onwennig, wat logisch is omdat het uitbrengen van advies een nieuw instrument betrof. Gaandeweg verliep dit soepeler, maar we zien wel een aantal uitdagingen die inherent zijn aan de manier waarop het bindend advies wordt toegepast.

Rol college vs. Technische behandeling

We zagen tijdens de commissiebehandelingen van de 4 casussen dat van het aanwezige collegelid verwacht werd de ingediende aanvraag zo goed als mogelijk (zoals u van ons gewend bent) te “verdedigen” en eigenlijk over uw advies aan het college te adviseren. Wij hebben op dat moment nog geen eindadvies ontvangen over de aanvraag en daarmee nog geen standpunt in kunnen nemen over de wenselijkheid van de aanvraag laat staan of een aanvraag haalbaar/uitvoerbaar is. Dit maakt dat bij de beantwoording vanuit het college de betreffende bestuurder vanuit de rol van

Datum 24 februari 2026
Ons kenmerk 34056009

vergunningverlener zich tijdens de commissiebehandeling zeer beperkt een standpunt over het initiatief kan innemen. Dit kan schuren bij vergunningsaanvragen waarbij de gemeente zelf aanvrager is, en het betreffende collegelid bij de commissiebehandeling tegelijkertijd bevraagd wordt vanuit diens rol als aanvrager en in die hoedanigheid wel een duidelijke positie in te nemen.

In feite wordt uw raad verzocht zich uit te spreken over ruimtelijke wenselijkheid van het initiatief. Het beeld van de afgelopen commissiebehandelingen is dat deze meer een inhoudelijk technisch karakter hadden, in de zin van (mede) toetsing op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Dit zou in de toekomst ondervangen kunnen worden door per aanvraag een ambtelijke technische sessie te organiseren waar de raad haar oordeel over de aanvraag kan vormen, met als doelstelling hiermee de commissiebehandeling te verkorten en bij voorkeur overbodig maken. Deze optie zou in het kader van het herzien van de werkafspraken met uw raad gezien kunnen worden, waarbij wel oog moet blijven voor de werkdruk die een eventuele extra sessie binnen de afgesproken termijnen met uw raad met zich mee zou brengen.

Er is sprake van hoge werkdruk binnen korte termijnen

Inmiddels is in 2025 de gemeenteraad vier keer om een Bindend Advies gevraagd. Dat is veel minder dan voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet (zo'n 10 - 15 per jaar) werd ingeschat. Het eerder geschatte aantal van 10 tot 15 kan worden verklaard door het feitelijke gebruik van de Algemene verklaring van geen bedenkingen de afgelopen jaren. Niet uitgesloten wordt dat de invoering van de Omgevingswet maakte dat er in het eerste jaar weinig grote(re) aanvragen ingediend zijn. Omdat grotere aanvragen, zeker onder nieuwe wetgeving, de nodige voorbereiding vergen en veelal via de weg van een bestemmingsplanwijziging door uw raad reeds mogelijk gemaakt werden. De verwachting is dat deze trend zich voort zal zetten, zij het dat het vervallen van de mogelijkheid om TAM omgevingsplannen vast te laten stellen een toenemend effect zal hebben op het aantal buitenplanse afwijkvergunningen en daarmee verzoeken aan uw raad om bindend advies uit te brengen.

Tot nu toe lukt het om uw raadscommissie ROG op korte termijn bijeen te krijgen voor bespreking van de aanvraag en dat gebeurt veelal ook binnen het reguliere vergaderschema. Echter, het is niet uitgesloten dat bij een groter aantal en cumulatie van aanvragen dit onder druk kan komen te staan. Wij vinden het verstandig om met name de ontwikkeling van (het aantal, de complexiteit en de doorlooptijd van) de aanvragen goed te monitoren en zo nodig te evalueren en uw raad tijdig daarover te informeren.

We constateren voorlopig dat de 8 weken termijn inclusief bindend advies van uw raad haalbaar is, maar dat gedegen voorbereiding van de aanvraag wel een vereiste is. Dat betekent dat aanvragen voorbereid dienen te zijn met een afgerond omgevingsoverleg – kortom geen “koude aanvragen”. Daarnaast moet een aanvraag op het moment van indiening compleet/volledig zijn. Dit omdat het in de tijd niet mogelijk is om in diezelfde 8 weken een aanvrager de kans te geven om stukken -die nog niet akkoord zijn- aan te (laten) passen en deze opnieuw voor te leggen voor advies.

In alle gevallen ligt ambtelijk de lat hoog om (in afwijking van de werkafspraken en onder tijdsdruk) een samenvattend en verbindend stuk aan te bieden (ruimtelijke afweging waarin de uitgebrachte adviezen samengevat zijn en aangegeven wordt hoe het college –alles afwegende- geadviseerd zou worden) op basis waarvan uw raad een oordeel kan vormen. Het halen van de afgesproken termijnen kan onder druk komen te staan indien het aantal aanvragen voor bindend advies toeneemt.

Aanscherping van de huidige categorieën lijkt gewenst

Bij uw besluit over Bevoegdheden Omgevingswet: delegatie wijziging omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen op 2 november 2023 heeft uw raad besloten in zes gevallen - voortgekomen uit de lijst van de algemene verklaring van geen bedenkingen (AVVGB) - aan het college bindend advies te willen uitbrengen. Wij merken dat in de uitvoering van een enkel geval soms de raad in positie wordt gebracht te adviseren over plannen die marginaal afwijken van het (tijdelijk deel van) Omgevingsplan en veelal niet politiek-maatschappelijk gevoelig zijn. Dat komt met name voor bij aanvragen in de categorie 100+ woningen. Wij constateren dat hier eigenlijk het woord

Datum 24 februari 2026
Ons kenmerk 34056009

“toevoegen” ontbreekt. Nu is het verplicht om bij elke aanvraag voor meer dan 100 woningen uw raad te vragen om bindend advies uit te brengen. Dit gaat voorbij aan de strijdigheid met het Omgevingsplan (reden waarom een BOPA gevoerd wordt). Zodra er bijvoorbeeld¹ buiten het bouwvlak gebouwd wordt (omdat balkons, ter vergroting van het woongenot van de bewoners, 1 meter uitsteken buiten het bouwvlak), moet een aanvraag voor meer dan 100 woningen aan uw raad worden voorgelegd. Dit terwijl uw raad deze woningen al mogelijk heeft gemaakt in een bestemmingsplan (en de ruimtelijke afweging in feite enkel gaat over de balkons, niet over de woningen of het bouwplan zelf).

Bij de aankomende projecten zien wij daarentegen aanvragen die formeel niet zullen vallen binnen de onderwerpen uit de lijst van onderwerpen voor het Bindend Advies en die mogelijk wel als politiek of maatschappelijk gevoelig aangeduid kunnen worden (bijv. *Vluchtelingenopvang provinciehuis*). Dit spanningsveld noopt wellicht tot een nadere beschouwing door uw raad van de lijst van onderwerpen voor het Bindend Advies.

Hierbij zou ook gedacht kunnen worden aan praktische uitzonderingen op de lijst, bijvoorbeeld er is geen bindend advies nodig als de raad heeft ingestemd heeft met een kader/programma/project waar de aanvraag inpast of als er een evident voornemen is de aanvraag af te wijzen.

Evaluatie Raadswerkgroep

Op 27 november 2025 is de inzet van het instrument bindend advies en de werkafspraken hierover samen met uw raadswerkgroep Bindend advies geëvalueerd. De raadswerkgroep heeft uitgesproken dat zij het bindend advies als instrument in haar huidige vorm waarderen en de reikwijdte van het bindend advies in algemene zin passend is. Een eventuele bijsturing is denkbaar op het onderdeel “bouwen, verandering, vervanging van, uitbreiding van woningen/woongebouwen met bijbehorende bouwwerken, ongeacht de maatvoering, boven de 100 woningen”, waarbij het bindend advies eigenlijk alleen dan zou moeten toezien op het toevoegen van nieuwe woningen.

Aangezien het aantal plannen waarvoor een bindend advies van de raad gevraagd wordt, aanzienlijk lager is dan eerder ingeschat, is de werkdruk die dit instrument op dit moment van de raad vraagt te overzien. De raadswerkgroep ervaart de ambtelijke stukken die zij voor de bespreking ontvangt als nuttig en waardevol. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding voor de raadswerkgroep om de werkwijze te willen herzien. Te zijner tijd kan de nieuwe raad bezien of daaraan behoefte is. De raadswerkgroep verzoekt in het inwerkprogramma van de nieuwe raad aandacht te besteden aan de achtergrond en werking van de bevoegdheid bindend advies.

Vervolg

Wij kijken er naar uit om deze evaluatie samen met u te bespreken. Wij zijn benieuwd welke suggesties ter verbetering u eventueel aan ons verder zou willen meegeven. Op basis van de bespreking kunnen wij u eventueel een voorstel doen om de lijst van bindend advies nader te preciseren, waaronder het onderdeel 100 + woningen, namelijk dat dit onderdeel het toevoegen van woningen betreft.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

¹ bij een aanvraag voor meer dan 100 woningen voor het Cartesiusterrein zien wij dat de aanvraag op marginale details niet past binnen het door uw raad vastgestelde bestemmingsplan.