



RAADSVOORSTEL

ter besluitvorming in de raad

Zaaknummer	563509	Datum Raadsvergadering	9 februari 2026
Onderwerp	Aanpassing adviesrecht en participatieplicht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten	Datum commissievergadering	26 januari 2026
Portefeuillehouder	Wethouder C.L. Jonkers		
Raadscommissie	Ruimte		

Voorstel

De gewijzigde 'Notitie adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' van 6 januari 2026 vast te stellen, inclusief de hierin opgenomen lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is en participatie verplicht wordt gesteld.

Kernboodschap

De bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin:

- De gemeenteraad een bindend advies geeft aan het college;
- Initiatiefnemers verplicht zijn participatie te organiseren.

De gemeenteraad heeft op 11 december 2023 gevallen aangewezen waarvoor het adviesrecht en een participatieplicht geldt. Op basis van een evaluatie wordt voorgesteld de lijst van gevallen aan te passen.

Bijlage(n)

1. Notitie Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan van 6 januari 2026.
2. Notitie Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan van 7 november 2023.
3. Handreiking participatie voor initiatiefnemers van ruimtelijke initiatieven.

Aanleiding

De bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

Niet elke aanvraag van een omgevingsvergunning past binnen het door de gemeenteraad vastgestelde omgevingsplan. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) is een activiteit die in strijd is met de regels in het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan), maar waarvoor toch een omgevingsvergunning kan worden verleend als burgemeester en wethouders vinden dat er een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL) is, vaak met een goede ruimtelijke onderbouwing. Het is dus een manier om af te wijken van het 'normale' plan voor concrete projecten.

Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin hij gebruik wil maken van zijn adviesrecht. Het gaat daarbij om een bindend advies aan het college.



Ook kan de gemeenteraad participatie in bepaalde gevallen verplicht stellen (bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).

De gemeenteraad heeft op 11 december 2023 gevallen aangewezen waarvoor het adviesrecht en een participatieplicht geldt. In de vastgestelde 'Notitie adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' van 7 november 2023 staat een paragraaf over evaluatie. In deze paragraaf is het volgende vermeld: "Circa twee jaar na inwerkingtreding van de lijst zal er een evaluatie plaatsvinden. De raad zal hierbij betrokken worden. Indien er aanleiding bestaat om te actualiseren zal de gemeenteraad hierover moeten besluiten." We geven hieraan uitvoering met dit raadsvoorstel.

Verder heeft de gemeenteraad op 16 december 2024 een amendement aangenomen om de 'Notitie adviesrecht' te voorzien van een extra passage die de raad de mogelijkheid geeft om dispensatie te verlenen van het adviesrecht. Ook is in het amendement vastgelegd dat in alle gevallen waarin het adviesrecht van toepassing is, dit ook geldt voor voorgenomen weigeringen.

Op 27 mei 2025 vond een informatieavond voor raads- en commissieleden over het adviesrecht plaats, waarbij een aantal bevindingen is gepresenteerd.

Een belangrijke bevinding was dat de lijst niet op alle punten logisch en consistent is:

- Met de bestaande lijst kunnen (zeer) kleinschalige ontwikkelingen onder het bindend adviesrecht vallen. Dat is onwenselijk, mede gezien de benodigde ambtelijke inzet en de extra leges voor de aanvrager.
- Tijdelijk gebruik valt als aparte categorie onder het adviesrecht. Bijna elke tijdelijke ontwikkeling moet daardoor aan de raad worden voorgelegd, terwijl dat in veel gevallen niet zou hoeven als die ontwikkeling permanent zou zijn.

Een andere bevinding was dat er in het raadsbesluit van 11 december 2023 een onjuiste koppeling is aangebracht tussen het adviesrecht en de uitgebreide vergunningprocedure. Volgens het raadsbesluit zou altijd de uitgebreide vergunningprocedure moeten worden toegepast als het adviesrecht geldt. Deze koppeling is juridisch onjuist omdat volgens de Omgevingswet burgemeester en wethouders besluiten over het toepassen van de uitgebreide procedure, niet de raad. Bovendien moet altijd naar de specifieke aanvraag worden gekeken en kan de uitgebreide procedure dus niet generiek van toepassing worden verklaard. Deze koppeling dient daarom te vervallen.

In het najaar van 2025 is twee keer met de raadswerkgroep Omgevingswet gesproken over de gewenste aanpassingen van de lijst. Hierbij is ook gekeken naar voorbeelden van andere gemeenten. De uitkomsten van deze besprekingen zijn verwerkt in de bijgaande gewijzigde 'Notitie adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' van 6 januari 2026.

Gewenst resultaat

Dit voorstel voorziet in een geactualiseerde lijst van gevallen waarin bindend adviesrecht van de gemeenteraad en een participatieplicht van toepassing is. De gemeenteraad behoudt hiermee zeggenschap over besluitvorming bij aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten bij onderwerpen die de gemeenteraad van belang vindt en dus op die lijst staan vermeld.



Argumenten / Toelichting

1.1 Aanpassing van de lijst is wenselijk om te voorkomen dat (zeer) kleinschalige ontwikkelingen onder het bindend adviesrecht vallen.

Via het adviesrecht kan de gemeenteraad zich uitspreken over ruimtelijke plannen die wezenlijk afwijken van het omgevingsplan. Dit is logisch en wenselijk gezien de kaderstellende rol van de raad. Tegelijkertijd betekent toepassing van het adviesrecht een verzwaring van de vergunningprocedure. Dit vraagt extra inzet van het gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat en daarvoor betaalt een aanvrager ook extra leges.

Zoals bleek tijdens de informatieavond op 27 mei 2025 bestaat met de bestaande lijst de kans dat (zeer) kleinschalige ontwikkelingen voor advies aan de raad moeten worden voorgelegd. Zoals bijvoorbeeld:

- Een mantelzorgwoning in het buitengebied
- Een voetbalpleintje van 80 m²
- Een winkelvergroting van 10 m².

Om onnodige verzwaring van vergunningprocedures te voorkomen zijn we 'met de stofkam' door de lijst gegaan en is bij meerdere onderdelen van de lijst de ondergrens qua omvang van de ontwikkeling verhoogd. Hiermee wordt een betere balans bereikt tussen enerzijds de kaderstellende rol van de raad en anderzijds het doel van de Omgevingswet om procedures te versnellen.

1.2 Aanpassing van de lijst is wenselijk om te voorkomen dat tijdelijke activiteiten als aparte categorie onder het adviesrecht blijven vallen.

In de bestaande lijst is het tijdelijk gebruiken van gronden of bouwwerken als aparte categorie opgenomen. Dit is achteraf gezien niet logisch. Gevolg is namelijk dat bijna elke tijdelijke ontwikkeling aan de raad moet worden voorgelegd, terwijl dat in veel gevallen niet zou hoeven als die ontwikkeling permanent zou zijn (zo valt bijvoorbeeld horeca met een grondoppervlakte van 150 m² buiten de bebouwde kom onder het adviesrecht als het om een tijdelijke functie gaat, maar niet als het om een permanente functie gaat). Daarom wordt voorgesteld tijdelijk gebruik als aparte categorie te schrappen. Voor de andere categorieën geldt het adviesrecht ongeacht of het om permanent of tijdelijk gebruik gaat.

1.3 Verfijning van de systematiek van de lijst is wenselijk, opdat voortaan wordt meegewogen of een aanvraag past binnen bestaande kaders.

In de bestaande lijst wordt niet meegewogen of een ontwikkeling past binnen bestaande kaders (anders dan het omgevingsplan) of eerdere besluiten van de raad. Daardoor kan het gebeuren dat de raad advies moet geven over een ontwikkeling waarover hij zich al positief heeft uitgesproken. Dat kan voor een onnodige bureaucratische hobbel zorgen.

Om dit te voorkomen, stellen we (naar voorbeeld van de gemeente Rhenen) een verfijning van de lijst voor. Door toevoeging van kolommen is per geval onderscheid gemaakt tussen 'Geen adviesrecht' en 'Wel adviesrecht'. Door deze verfijning blijft het adviesrecht buiten toepassing als een door de raad vastgesteld kader, zoals de VAB-visie of de Economische Visie, al voorziet in de desbetreffende ontwikkeling.

1.4 De koppeling tussen adviesrecht en participatieplicht blijft ongewijzigd.

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Als een initiatief past binnen het omgevingsplan of wordt toegestaan met een binnenplanse afwijking, dan is participatie voor de initiatiefnemer zeer aan te bevelen, maar niet verplicht. Bij het opstellen van het omgevingsplan is immers al geparticipeerd.

Op het moment dat een vergunning wordt verleend buiten de regels van het omgevingsplan om (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) is participatie ook niet verplicht, tenzij de raad dit wel verplicht stelt. De gemeenteraad kan daarvoor categorieën aanwijzen: valt het initiatief in een van deze categorieën, dan



moet de initiatiefnemer dus participeren. De initiatiefnemer moet in deze gevallen aangeven hoe hij/zij de belangen van de omgeving heeft meegenomen in de aanvraag. Met andere woorden hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat deze heeft opgeleverd. Participatie is vormvrij, dat wil zeggen dat de initiatiefnemer de invulling zelf mag bepalen. De gemeente kan initiatiefnemers wel stimuleren en aansporen om hun best te doen om de omgeving te betrekken bij plannen/initiatieven. Daarvoor is in 2023 bijgevoegde handreiking opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders neemt deze informatie mee bij de besluitvorming rondom de gevraagde vergunning.

Hoewel het wettelijk gezien is toegestaan om voor het adviesrecht een andere lijst met gevallen vast te stellen als voor de participatieplicht, is er in de bestaande notitie voor gekozen om één lijst vast te stellen die voor beide geldt. Wel geldt de participatieplicht voor één extra categorie, namelijk voor 'het bouwen of uitbreiden van een bijbehorend bouwwerk voor zover dit bestaat uit het vergroten van een woning of het vergroten van een ander hoofdgebouw'. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van een dakopbouw. Een dergelijke aanvraag valt niet onder het adviesrecht van de raad omdat het een kleinschalige ontwikkeling betreft. Een participatieplicht (bij een BOPA) heeft voor deze categorie wél toegevoegde waarde. Deze participatieplicht draagt eraan bij dat dergelijke bouwplannen tijdig worden afgestemd met burens.

Ook in de aangepaste notitie blijft de koppeling tussen adviesrecht en participatieplicht in stand, evenals deze extra categorie voor participatie.

1.5 De dispensatiemogelijkheid blijft bestaan.

Op 16 december 2024 heeft de gemeenteraad een amendement aangenomen om de Notitie adviesrecht te voorzien van een extra passage die de raad de mogelijkheid geeft om dispensatie te verlenen van het adviesrecht. Deze dispensatiemogelijkheid blijft gehandhaafd. Bij toepassing hiervan kan de raad zich al in een vroeg stadium – voorafgaand aan een vergunningaanvraag – uitspreken over de wenselijkheid van een ruimtelijk initiatief.

Kanttekeningen en alternatieven

Kanttekening: De gemeenteraad heeft tot 1 januari 2026 nog pas één keer advies hoeven te geven over een BOPA.

In de vergadering van 7 juli 2025 heeft de raad een positief advies gegeven over een BOPA voor het omzetten van een bedrijfswoning naar een burgerwoning op Willeskop 13. Eerder heeft de raad op 4 november 2024 dispensatie verleend van het adviesrecht voor de huisvesting van Oekraïense ontheemden. De bestuurlijke ervaring met de toepassing van het adviesrecht is in die zin nog beperkt. Niettemin is de voorgestelde aanpassing en verfijning van de lijst wenselijk voor toekomstige situaties.

Alternatief: Het adviesrecht van toepassing verklaren op voorgenomen weigeringen.

De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 4 november 2024 besloten dat het adviesrecht, in alle gevallen waar het adviesrecht van toepassing is, ook geldt voor voorgenomen weigeringen. In de voorliggende aangepaste notitie is dit om de volgende redenen niet overgenomen:

- Het adviesrecht is in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad zich kan uitspreken over (belangrijke) afwijkingen van het geldende omgevingsplan. Bij de weigering van een BOPA vindt er juist géén afwijking van het omgevingsplan plaats. Vanuit de kaderstellende rol van de gemeenteraad is een adviesrecht dan niet noodzakelijk.
- Een aanvrager moet voor toepassing van het adviesrecht extra leges betalen terwijl daar bij weigering geen baat tegenover staat.
- Dit is niet de meest doelmatige inzet van ambtelijke capaciteit.



Financiën

Er zijn met dit voorstel geen directe kosten gemoeid. Wel zal het voorbereiden van adviezen van de gemeenteraad zich doorvertalen in kosten via ambtelijke uren. Met dit voorstel wordt de kans dat het adviesrecht van toepassing is iets kleiner. Hoe vaker het adviesrecht van toepassing is, hoe hoger de kosten. In de Legesverordening is opgenomen dat bij de toepasselijkheid van het adviesrecht een legesbedrag bij de initiatiefnemer in rekening wordt gebracht. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemer werkt de toepassing van het adviesrecht derhalve kostenverhogend.

Juridische gevolgen

De voorgestelde nieuwe lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is juridisch bindend. Dat wil zeggen dat, als een aanvraag onder de lijst valt, het college verplicht is om de aanvraag aan de gemeenteraad voor te leggen en de initiatiefnemer/aanvrager verplicht is participatie toe te passen.

Daarnaast is het goed om aan te geven dat de beslistermijn voor (ontvankelijke) buitenplanse aanvragen onder de Omgevingswet acht weken is met eenmalig de kans om die met zes weken te verlengen. Als er op veel aanvragen adviesrecht van toepassing is, is het risico aanwezig dat vanwege de aanlevertermijnen richting de gemeenteraad termijnen worden overschreden worden. Het gevolg hiervan kan zijn dat de aanvrager een dwangsom bij de gemeente kan eisen. Een aanvraag wordt bij termijnoverschrijding overigens niet van rechtswege vergund; dit is onder de Omgevingswet komen te vervallen.

Planning en aanpak

De gewijzigde 'Notitie adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' wordt gepubliceerd en zal na publicatie in werking treden.

Communicatie / Participatie

Na publicatie en inwerkingtreding zal de bestaande lijst voor adviesrecht en participatie op de gemeentelijke website worden vervangen door de nieuwe lijst.

Relatie met duurzaamheid / Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Niet van toepassing.

Toets inclusiviteit

Niet van toepassing.

Montfoort, 6 januari 2026.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN MONTFOORT,
de secretaris,

de waarnemend burgemeester,

i.o.

M.H. van der Veer

A. Treep



RAADSBESLUIT

In de openbare vergadering van 9 februari 2026 heeft de gemeenteraad besloten:

De gewijzigde 'Notitie adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' van 6 januari 2026 vast te stellen, inclusief de hierin opgenomen lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is en participatie verplicht wordt gesteld.

de griffier,

de waarnemend voorzitter,

mr. S.G. Meijer

A. Treep