

Notitie Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen omgevingsplan

Notitie Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie bij afwijkingen omgevingsplan

Omgevingswet

6 januari 2026

Inhoudsopgave

1. Leeswijzer
2. Het adviesrecht van de raad
3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
4. Gevallen adviesrecht en verplichte participatie
5. Inwerkingtreding en wijziging

1. Leeswijzer

Onder de Omgevingswet kunnen omgevingsvergunningen worden verleend door het college van burgemeester en wethouders voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, ondanks strijd met het Omgevingsplan. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken om een vergunning te kunnen verlenen. In die gevallen wordt de raad om bindend advies gevraagd. Ook kan de gemeenteraad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hoe dit nu precies in elkaar zit, is te lezen onder paragraaf 2 (uitleg over het adviesrecht van de raad) en paragraaf 3 (uitleg over de verplichte participatie). Een lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht en de verplichte participatie, is opgenomen onder paragraaf 4. Wanneer deze lijst in werking treedt is te lezen onder paragraaf 6. Daar wordt ook beschreven wanneer de lijst wordt geëvalueerd.

2. Het adviesrecht van de raad

De omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

In essentie is de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad houdt gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders geworden. Ook in de nieuwe situatie is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college van burgemeester en wethouders heeft wel meer bevoegdheden gekregen bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en de monitoring van de resultaten.

De oude situatie: verklaring van geen bedenkingen (VvGB)

Bouwplannen pasten niet altijd in het bestemmingsplan. Soms was het ook niet mogelijk om via een binnenplanse afwijking of een zogenaamde kruimelgevallenregeling medewerking te verlenen. Onder de oude wetgeving kon het college van B&W dan uitsluitend een omgevingsvergunning verlenen met instemming van de gemeenteraad. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kon de gemeenteraad in de oude situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' waren met een zogenoemde vvgb. Om het werkbaar te houden wees de raad gevallen aan waarin een VvGB niet nodig was. Voor alle overige gevallen was deze VvGB dus wel nodig.

Het adviesrecht vervangt de VvGB

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies van de raad nodig is om af te wijken van het omgevingsplan (art. 16.15 a lid b. onder 1 Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over.

De status van het advies van de raad

Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college van burgemeester en wethouders mag daar niet van afwijken.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

De raad moet een besluit nemen over gevallen waarin hij advies wil geven. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeven burgemeester en wethouders in geen enkel geval naar de gemeenteraad voor advies ten aanzien van activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Dat is niet wenselijk.

Eenvoudigere en snellere procedures

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (in principe 8 weken, optioneel 6 weken verlenging). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist) is de planning van de raadscyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zichzelf ziet en daarmee ook niet te veel categorieën van gevallen vooraf aanwijst.

Het college van burgemeester en wethouders besluit volgens de Omgevingswet over het al dan niet toepassen van de uitgebreide procedure. De uitgebreide procedure (26+6 weken, inclusief zienswijzen) kan worden toegepast bij een initiatief met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor fysieke leefomgeving én veel verwachte bezwaren in de omgeving (art. 16.65 lid 4 Ow). De uitgebreide procedure moet ook worden toegepast op verzoek van de aanvrager.

Er kan zich dus een situatie voordoen waarbij een advies van de gemeenteraad nodig is binnen de termijnen van de reguliere procedure. Mocht dat een knelpunt opleveren, dan zal er geschakeld moeten worden tussen college, griffie en raad.

Lijst van gevallen adviesrecht

Onder 4. is de lijst met gevallen waarvoor het adviesrecht geldt opgenomen.

3. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet en is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun mening kunnen geven over een visie of plan, zoals een omgevingsvisie of een omgevingsplan. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen, scholen. Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft en hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. De aanvrager mag zelf weten of en op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Vergunningverlening: toets omgevingsplan

In veruit de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. De gemeente toetst dan ook of het initiatief past in het omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse opa).
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Participatie bij vergunningverlening

Bij mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. En bij het vaststellen van het omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden. Participatie door de initiatiefnemer wordt wel gestimuleerd. Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan staan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Het besluit van de gemeenteraad

De gemeenteraad beslist dus of participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's). Hier zijn drie opties om uit te kiezen:

1. Participatie bij buitenplanse opa's is niet verplicht. Voorstanders van deze optie willen terughoudend zijn in het opleggen van regels en dus ook de verplichting van participatie.
2. Participatie bij buitenplanse opa's is zo vaak mogelijk verplicht. Echter, een algemeen besluit het 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, is op grond van de Omgevingswet niet toegestaan. Er dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. In deze optie wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld.
3. Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht. Voorstanders van deze optie kiezen ervoor om heel bewust te kijken naar initiatieven die het meest impact maken. Vaak wordt hier een koppeling gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van zijn adviesrecht. Maar het staat de gemeenteraad geheel vrij om eigen categorieën van gevallen aan te wijzen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat ook als er geen sprake is van participatie, belanghebbenden wel beroep kunnen instellen tegen de genomen besluiten.

Lijst met categorieën verplichte participatie

Onder paragraaf 4. vindt u de voorgestelde lijst met categorieën voor verplichte participatie. U ziet dat hierbij aansluiting is gevonden met de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad (zoals genoemd onder 2).

Los van de verplichte participatie vindt de gemeente Montfoort participatie in principe altijd belangrijk en willen wij onze inwoners en ondernemers ook stimuleren om vroegtijdig in gesprek te gaan met de omgeving wanneer zij plannen/initiatieven hebben. Het voert echter te ver, is juridisch niet houdbaar en past ook niet binnen de doelen van de Omgevingswet om participatie in alle gevallen verplicht te stellen. Derhalve hebben wij een handreiking participatie opgesteld waarmee we participatie willen stimuleren. Onze inwoners/ondernemers kunnen deze handleiding gebruiken om participatie, ook wanneer dat niet verplicht wordt gesteld, vorm te geven. De verplichte participatie is met name bedoeld voor die gevallen waarvan we weten of inschatten dat die een grotere impact hebben op de omgeving. Door voor deze gevallen een verplichting op te nemen, geven we een helder signaal af richting initiatiefnemer dat deze participatie moet toepassen.

4. Gevallen adviesrecht en verplichte participatie

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen zowel gebruik maken van zijn adviesbevoegdheid (art. 16.15 onder b Ow als participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (art. 16.55 lid 7):

Ontwikkeling	Geen adviesrecht	Wel adviesrecht	Toelichting
Wonen			
1. Het toevoegen van 2 tot 5 woningen buiten de bebouwde kom (a).	Als de ontwikkeling past binnen de door gemeenteraad vastgestelde VAB-visie en de locatie is gelegen in het deelgebied IJsselzone, zoals benoemd in de VAB-visie.	In alle overige gevallen.	Volgens het 'verkeerslichtenmodel' in de VAB visie is woningbouw een wenselijke ontwikkeling voor VAB-locaties in het deelgebied IJsselzone. Voor de overige deelgebieden geldt dat de beoordeling altijd maatwerk is. Toevoeging van 1 woning zal ook altijd aan de beleidskaders worden getoetst, maar valt niet onder het adviesrecht. Dit om de procedure voor bijvoorbeeld (pre)mantelzorgwoningen niet te verzwaren.
1. Het toevoegen van 5 of meer woningen buiten de bebouwde kom (a).		Altijd adviesrecht raad.	
1. Het toevoegen van 5 of meer woningen binnen de bebouwde kom (a).	Als de ontwikkeling in overeenstemming is met een door de raad vastgestelde stedenbouwkundige visie of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader, specifiek voor het gebied van de planontwikkeling.	In alle overige gevallen.	

1.	Het omzetten van een bedrijfswoning naar een burgerwoning.	Als de omzetting voldoet aan de criteria en randvoorwaarden van het door de gemeenteraad vastgestelde 'Beoordelingskader voor het omzetten van bedrijfswoningen naar burgerwoningen'.	In alle overige gevallen.	Het Beoordelingskader voor het omzetten van bedrijfswoningen naar burgerwoningen kent o.a. het criterium dat de bedrijfswoning minimaal 10 jaar geleden is gebouwd. Volgens het Beoordelingskader kan het college van b. en w. in bijzondere, onvoorziene omstandigheden gemotiveerd afwijken van deze termijn, als toepassing van deze termijn onevenredige gevolgen heeft. Als de aanvraag uitsluitend op dit punt afwijkt van de criteria en burgemeester en wethouders besluiten hiervoor de hardheidsclausule toe te passen, is het adviesrecht niet van toepassing.
1.	Het wijzigen van het gebruik van bestaande gebouwen voor horeca, detailhandel en/of dienstverlening naar wonen.	Als de ontwikkeling plaatsvindt buiten de winkelgebieden van Montfoort en Linschoten, zoals aangegeven op de omgevingsvisie-kaart in de Omgevingsvisie (afbeelding 4.7) en/of als de resterende ruimte voor detailhandel, horeca of dienstverlening in het gebouw een in het omgevingsplan minimaal voorgeschreven omvang behoudt.	In alle overige gevallen.	In het bestemmingsplan Binnenstad, dat deel uitmaakt van het tijdelijke omgevingsplan, heeft een groot deel van de Keizerstraat en de Hoogstraat de bestemming Centrum. Binnen deze bestemming is detailhandel, horeca en (op sommige plekken) dienstverlening toegestaan. Wonen is in deze bestemming alleen toegestaan op de verdiepingen boven de begane grond en op de begane grond, aan de achterzijde van het gebouw en tot een maximum van 50% van het bouwvlak. De begane grond dient dus voor minimaal 50% te worden gebruikt voor detailhandel horeca of dienstverlening. Bij deze bestemming is het adviesrecht van toepassing als de oppervlakte voor detailhandel, horeca of dienstverlening minder dan 50% wordt.
Economische functies				
1.	Het oprichten of uitbreiden van agrarische bedrijvigheid (b) buiten de bebouwde kom die gepaard gaat met een vergroting van het bouwvlak.		Altijd adviesrecht raad.	In het omgevingsplan is een afwijkingsbevoegdheid toegekend aan burgemeester en wethouders voor uitbreiding van het agrarische bouwvlak met ten hoogste 10%. Een BOPA is alleen aan de orde als geen gebruik kan worden gemaakt van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, wat zich in elk geval voordoet bij een uitbreiding van meer dan 10%. Aangezien het dan per definitie gaat om een substantiële ontwikkeling, is het niet logisch om het adviesrecht te koppelen een ondergrens in vierkante meters. Verandering of vergroting van een agrarisch bouwvlak wordt normaliter aangevraagd voor een specifiek doel, bijvoorbeeld het realiseren van een bouwwerk. Bij vergunningverlening zullen voorschriften worden opgenomen om ongewenst ander gebruik te voorkomen.
1.	Het oprichten of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid buiten de bebouwde kom met een gebruiksoppervlakte (bebouwd en/of onbebouwd) van meer dan 400 m ² .		Altijd adviesrecht raad.	Volgens het 'verkeerslichtenmodel' in de VAB visie is het beoordelen van initiatieven voor niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied altijd maatwerk.
1.	Het veranderen van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid buiten de bebouwde kom, waarbij een bedrijfsfunctie wordt toegelaten in een hogere milieucategorie dan het (tijdelijk) omgevingsplan toestaat.		Altijd adviesrecht raad.	Het tijdelijke omgevingsplan kent al mogelijkheden om binnenplans de vestiging van een bestaand bedrijf in een hogere milieucategorie toe te staan. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en daarmee het adviesrecht is alleen aan de orde als de ontwikkeling niet past binnen de binnenplanse (afwijking)mogelijkheden.
1.	Het realiseren, uitbreiden of toevoegen van zelfstandige kantoorruimte met een gebruiksoppervlakte van meer dan 200 m ² .		Altijd adviesrecht raad.	Vestiging van zelfstandige kantoorruimte zal altijd moeten voldoen aan de regels in de provinciale Omgevingsverordening.
1.	Het realiseren van niet-ondersgeschikte detailhandel (c) en het uitbreiden van bestaande niet-ondersgeschikte detailhandel met een gebruiksoppervlakte	Als de ontwikkeling plaatsvindt binnen de winkelgebieden van Montfoort en Linschoten, zoals aangegeven op de omgevingsvisiekaart in de Omgevingsvisie (afbeelding 4.7).	In alle overige gevallen.	Aan detailhandel op bedrijventerreinen wordt geen medewerking verleend omdat dit niet past in de Economische visie.

(bebouwd) van meer dan 200 m².

- | | | | | |
|----|---|---|---------------------------|--|
| 1. | Het realiseren, uitbreiden of toevoegen van horeca en verblijfsrecreatie (uitgezonderd kamperen als nevenfunctie bij een agrarisch bedrijf) met een gebruiksoppervlakte (bebouwd en/of onbebouwd) van meer dan 200 m ² buiten de bebouwde kom. | Als de ontwikkeling past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde VAB-visie en de locatie is gelegen in het deelgebieden IJsselzone, Landgoed Linschoten of Veenweide Linten, zoals benoemd in de VAB-visie. | In alle overige gevallen. | Volgens het 'verkeerslichtenmodel' in de VAB-visie zijn deze functies wenselijk voor VAB-locaties in de deelgebieden IJsselzone, Landgoed Linschoten en Veenweide Linten. Voor de rest van het buitengebied geldt dat de beoordeling altijd maatwerk is. |
|----|---|---|---------------------------|--|

Energievoorziening

- | | | | | |
|----|---|--|--------------------------|---|
| 1. | Het realiseren van een windmolen met een ashoogte van meer dan 20 meter en/of het realiseren van meer dan 1 windmolen op dezelfde locatie. | | Altijd adviesrecht raad. | Aangezien het adviesrecht alleen voor BOPA's geldt, gaat het bij dit onderdeel alleen om windmolens die niet binnenplannen kunnen worden vergund. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn bij het plaatsen van een bedrijfsmatige windmolen buiten een bouwvlak. |
| 1. | Het realiseren van zonnenvelden (d) en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof) voor meer energieopwekking dan nodig is voor eigen particulier/bedrijfsmatig gebruik. | | Altijd adviesrecht raad. | |

Overige ontwikkelingen

- | | | | | |
|----|---|--|---------------------------|---|
| 1. | Het realiseren van maatschappelijke voorzieningen, sportvoorzieningen of dagrecreatieve voorzieningen met een gebruiksoppervlakte (bebouwd en/of onbebouwd) van meer dan 400 m ² . | Als het gaat om een ontwikkeling waarover de gemeenteraad al een positief ruimtelijk en/of financieel besluit heeft genomen, bijvoorbeeld door een krediet ter beschikking te stellen voor de ontwikkeling van de voorziening. | In alle overige gevallen. | |
| 1. | Overige functiewijzigingen van meer dan 400 m ² gebruiksoppervlakte (bebouwd) in bestaande bebouwing. | Als het de vestiging betreft van niet elders in deze lijst genoemde nevenfuncties bij een agrarisch bedrijf. | In alle overige gevallen. | Gelet op de behoefte aan een brede plattelandsbestemming is voor de vestiging van bijvoorbeeld een kinderdagverblijf of dagbesteding als nevenactiviteiten in bestaande agrarische bebouwing of dagbesteding geen advies van de raad nodig. |
| 1. | Het aanleggen/bouwen van bovenlokale infrastructuurle (kunst)werken. | | Altijd adviesrecht raad. | |

In alle gevallen waar het adviesrecht en de participatieplicht van toepassing is, geldt dit zowel voor permanente als tijdelijke ontwikkelingen. Het adviesrecht geldt niet voor voorgenomen weigeringen.

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen (alleen) participatie verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (art. 16.55 lid 7):

In het geval van 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.

Definities:

- (a) Bebouwde kom: de grenzen van de bebouwde kom zijn gebaseerd op de bebouwde kommen onder de Wegenwet. De bebouwde kom wordt onderscheiden ten opzichte van het buitengebied.
- (b) Agrarische bedrijvigheid: veehouderijen, glastuinbouwbedrijven, akkerbouwbedrijven (open teelt), bedrijven die telen in gebouwen (bedekte teelt) en loonwerkbedrijven. Daarnaast komt het voor dat een losse opslag van mest een inrichting is.
- (c) Niet-ondergeschikte detailhandel: detailhandel anders dan als nevenfunctie bij een (agrarische) bedrijfsactiviteit.
- (d) Zonnenveld: veld of weide met zonnepanelen bedoeld voor duurzame energieopwekking.

5. Dispensatie adviesrecht en verplichte participatie

De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 4 november 2024 besloten om het college de mogelijkheid te bieden voor specifieke situaties dispensatie aan te vragen bij de Raad voor het toepassen van de adviesbevoegdheid (art. 16.15a onder b Ow), de uitgebreide procedure niet van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 4 Ow) en/of participatie niet verplicht te stellen (art. 16.55 lid 7).

Naderhand is het inzicht ontstaan dat de besluitvorming over toepassing van de uitgebreide procedure aan het college van burgemeester en wethouders is, zodat de raad voor dit onderdeel geen dispensatie hoeft te geven.

Het verzoek tot dispensatie moet betrekking hebben op specifieke situaties waarin het uitoefenen van het adviesrecht en de verplichte participatie tot ongewenste effecten leidt. Een verzoek van het college voor dispensatie dient met redenen omkleed zo vroeg mogelijk, bij voorkeur al naar aanleiding van het vooroverleg, aan de raad gericht te worden. Dispensatie kan alleen plaatsvinden voorafgaand aan een formele vergunningaanvraag. Bij toekenning van dispensatie voor specifieke situaties blijft de adviesbevoegdheid van de raad voor gevallen die in algemene zin onder het adviesrecht vallen, zoals beschreven onder punt 4 van deze notitie, onverkort van kracht.

6. Inwerkingtreding en wijziging

Datum inwerkingtreding

Deze notitie is een herziening van de notitie die de gemeenteraad op 11 december 2023 heeft vastgesteld. De herziene lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is en participatie verplicht is, treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Evaluatie lijst van gevallen

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om de lijst van gevallen te evalueren en, indien nodig, te actualiseren. Ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. De nu vastgestelde, herziene lijst vloeit voort uit een evaluatie van de oorspronkelijke lijst die kort vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld. De raadswerkgroep Omgevingswet is bij deze herziening betrokken. Indien er aanleiding bestaat om opnieuw te actualiseren zullen burgemeester en wethouders hierover in gesprek gaan met de gemeenteraad.