MEMO ADVIESRECHT GEMEENTERAAD BOPA

Versie: 1.0
Datum: 11 mei 2026

Inleiding
Het college van B&W is in beginsel het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag omgevingsvergunning. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad echter aanvullend de mogelijkheid gekregen categorieën van gevallen aan te wijzen, waarin zij eerst bindend advies wenst uit te brengen voordat het college beslist op de aanvraag, indien er sprake is van een buitenplanse afwijking van het omgevingsplan (BOPA). Dit is nog het meest te vergelijken met de vroegere 'verklaring van geen bedenkingen'.

Uw raad heeft opvolging gegeven aan deze mogelijkheid met het besluit van 21 december 2023 'betreffende het adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan'. Die lijst van gevallen is voor de volledigheid opgenomen achteraan dit memo. Dus, wanneer het college:

- een aanvraag omgevingsvergunning ontvangt;
- die in strijd is met het door de raad vastgestelde omgevingsplan;
- waarvoor het omgevingsplan geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden biedt;
- en betrekking heeft op ten minste een van de genoemde categorieën;

dan mag het college pas een besluit nemen op de aanvraag, nadat de gemeenteraad gelegenheid heeft gehad het college bindend te adviseren over het te nemen besluit op de aanvraag.

De procedure
De gemeenteraad dient in zijn bindend advies aan te geven of hij vindt dat de aangevraagde vergunning voor de BOPA moet worden verleend of moet worden geweigerd. Ook kan de gemeenteraad in zijn advies aangeven dat bepaalde voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Het raadsbesluit met het bindend advies moet ook altijd een motivering bevatten.

Deze motivering moet zijn gebaseerd op de wettelijke beoordelingsregels voor de BOPA. Anders loopt de gemeenteraad het risico dat het college het bindend advies naast zich neer moet leggen. Dit volgt uit artikel 16.15b Omgevingswet. Bijvoorbeeld:

- Is de aangevraagde activiteit in strijd met een instructieregel uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) of in strijd met een instructieregel uit de provinciale omgevingsverordening? Stel dat het raadsadvies inhoudt dat de vergunning moet worden verleend. Dan mag het college het advies van de gemeenteraad niet volgen. Het college moet de aangevraagde vergunning hier volgens artikel 8.0b, lid 1, onder a of b, Besluit kwaliteit leefomgeving wegens strijd met de instructieregel weigeren.

- Bepaalt het raadsadvies dat de vergunning moet worden geweigerd en wordt dit gemotiveerd vanuit bijvoorbeeld openbare orde-overwegingen? Dan mag het college dit raadsadvies niet volgen. Openbare orde-overwegingen zijn immers geen in de

beoordelingsregels in het Bkl genoemde gronden voor weigering van de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Uit de definitieve beschikking op de aanvraag moet blijken dat bij het nemen daarvan het bindend advies van de gemeenteraad in acht is genomen. Het college kan de definitieve beschikking motiveren door te verwijzen naar het raadsadvies. Dat kan als dat advies voldoende motivering bevat en op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

De voorgestelde werkwijze
Met alleen de definitieve aanvraag en het verzoek om advies is het wellicht lastig om een goed oordeel te kunnen vormen. Voor het uitbrengen van een juridisch correct en inhoudelijk goed gemotiveerd bindend raadsadvies is immers de nodige kennis van de feiten, belangen, het geldende beleid en de geldende regelgeving nodig.

Dit betekent dat het wenselijk is dat het college waar mogelijk ondersteunt bij de voorbereiding van het bindend advies. Het kan daartoe informeren over de relevante feiten en af te wegen belangen, het voor de beslissing op de aanvraag relevante geldende beleid en de toepasselijke regelgeving en of die aan verlening van de vergunning in de weg staat.

Dit krijgt vorm met een werkwijze waarbij het college een onderbouwd voorstel voor een bindend raadsadvies (een conceptadvies) aan de gemeenteraad ter vaststelling voorlegt. Daarbij voegt het college alle relevante informatie. De gemeenteraad kan dit voorstel overnemen, maar kan de inhoud ook amenderen en dus anders besluiten. Ook kan het college daarbij al kennisgeven van het voorgenomen besluit.

Afzien van het raadsadvies
Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de gemeenteraad – bij een voor het bindend raadsadvies aangewezen geval – toch wil afzien van het uitbrengen van een bindend advies. Bijvoorbeeld vanwege de urgentie van het toelaten van een nieuwe ontwikkeling, of dat de aanvraag zo kleinschalig is dat een gemeenteraad daar in alle redelijkheid geen advies over hoeft uit te brengen.

Aangenomen kan worden dat dit niet in strijd is met het recht. Voorwaarden zijn daarbij in ieder geval wel dat het college de gemeenteraad in de gelegenheid heeft gesteld om bindend advies uit te brengen over de aanvraag, en de gemeenteraad zelf bij raadsbesluit beslist om gemotiveerd af te zien van zijn recht om een bindend advies te geven.

Lijst met categorieën van gevallen
Hierbij de lijst met categorieën van gevallen zoals besloten op 21 december 2023:
(…) het adviesrecht van de gemeenteraad in de zin van artikel 16.15a, onder b Omgevingswet van toepassing te verklaren op aanvragen omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan, waarbij

a. wordt afgeweken van door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders, of
b. het een m.e.r.-plichtige activiteit betreft, of
c. bestaand groen wordt omgezet naar bebouwing, of
d. twaalf of meer woningen worden toegestaan binnen de bebouwde kom, of

e. twee of meer woningen worden toegestaan in het buitengebied,
f. twee of meer bedrijfswoningen worden toegestaan, of
g. huisvesting van arbeidsmigranten wordt toegestaan, of
h. huisvesting van asielzoekers wordt toegestaan, of
i. twee of meer tijdelijke woningen worden toegestaan, of
j. een andere bijzondere woonvorm wordt toegestaan, of
k. een zorgboerderij wordt toegestaan, of
l. een nieuwe horecalocatie wordt toegestaan op een locatie die niet de bestemming of aanduiding 'centrum' heeft in het omgevingsplan, of
m. een ander gebruik van een kas dan glastuinbouw wordt toegestaan, of
n. een maatschappelijke voorziening wordt toegestaan, of
o. een sportvoorziening wordt toegestaan, of
p. een dierenpension wordt toegestaan, of
q. een nieuw tuincentrum wordt toegestaan, of
r. een militaire activiteit wordt toegestaan, of
s. een grootschalig evenement wordt toegestaan, of
t. een seksinrichting wordt toegestaan, of
u. een installatie ten behoeve van telecommunicatie wordt toegestaan, of
v. een rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt toegestaan, of
w. een weg gewijzigd wordt, of
x. een windturbine met een wiekas van meer dan 5 meter hoog wordt toegestaan, of
y. een zonnepark wordt toegestaan, of
z. het college van burgemeester en wethouders inschat dat het activiteiten betreft met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, of activiteiten waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.