

RAADSBRIEF

ONDERWERP

Evaluatie bindend adviesrecht

KENNISNEMEN VAN

Evaluatie bindend adviesrecht

INLEIDING

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van de eerste evaluatie van het proces rond het bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA), zoals vastgesteld in het gemeentelijk besluit dat op 10 april 2024 in werking is getreden.

Deze evaluatie is opgesteld naar aanleiding van de toezegging van het college aan uw raad om het proces na invoering te monitoren en te evalueren. De raad heeft gevraagd naar

- Hoe vaak gebruik is gemaakt van bindend adviesrecht
- Of het wenselijk is om activiteiten toe te voegen of te verwijderen uit de lijst van gevallen waarvoor bindend advies vereist is.

Met deze raadsbrief geven wij invulling aan die toezegging (toezegging 2024-06).

KERNBOODSCHAP

We streven naar een Twenterand waar het prettig wonen, werken en ondernemen is en hanteren de uitgangspunten, processen en procedures zoals vastgesteld in de Omgevingswet. Doelenboom Bouwen, wonen, ruimtelijke ontwikkeling, Gemeentelijk vastgoed en VTH.

Doel van het bindend advies

Het bindend adviesrecht is een belangrijk thema binnen de raad. Het geeft de gemeenteraad, op basis van vooraf vastgestelde categorieën (bijvoorbeeld maatschappelijke en ruimtelijk gevoelige initiatieven), een formele rol in het besluitvormingsproces. Hiermee wordt de invloed van de raad op bepaalde buitenplanse ontwikkelingen versterkt, nog voordat een omgevingsvergunning wordt verleend.

Toepassing sinds inwerkingtreding tot en met 1 januari 2026

Er zijn meer initiatieven in voorbereiding, maar hieraan wordt deels medewerking verleend met toepassing van een wijziging van het Omgevingsplan (met een bestemmingsplan als er een ontwerp voor 1 januari 2024 ter inzage is gelegd of een zogenaamd TAM-IMRO-plan als er een ontwerp na 1 januari 2024 en voor 1 januari 2026 ter inzage is gelegd). Dergelijke wijzigingen worden vastgesteld door de gemeenteraad en vallen dus buiten de strekking van het bindende advies.

Er is één aanvraag ingediend met bindend advies waarbij wordt voorgesteld om de aanvraag te weigeren. Omdat het proces hiervoor nog niet is afgerond valt deze buiten de strekking van de evaluatie.

Sinds de inwerkingtreding op 10 april 2024 tot en met 1 januari 2026 is het bindend adviesrecht toegepast in drie gevallen.

Twee aanvragen waarbij wij als gemeente bevoegd gezag zijn:

- Aanleg van het drijvende zonnepark Oosterweilanden.
- Realisatie van de mobiliteitshub, een laad-, tankstation nabij de Rusluiweg.

De omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan waarvoor de gemeente Twenterand bevoegd gezag is, zijn vergund.

Daarnaast is één aanvraag ingediend waarbij de Provincie Overijssel bevoegd gezag is vanwege de productie van waterstof.

- Realisatie van een opslagvoorziening van (duurzame) elektriciteit en een opwekinstallatie van waterstof.

Deze aanvraag is op 20 februari 2026 vergund. Er is vertraging ontstaan omdat deze voorziening om specifieke technische eisen vraagt en landelijke regelgeving hiervoor nog in ontwikkeling is. Hierover heeft het bevoegd gezag overleg gevoerd met de brandweer Regio Twente.

Er zijn enkele conceptverzoeken ontvangen die mogelijk in de toekomst leiden tot een verzoek om bindend advies. Er is echter nog geen keuze gemaakt tussen een wijziging omgevingsplan of een aanvraag omgevingsvergunning. Alleen in die laatste gevallen wordt een bindend advies gevraagd bij de formele procedure.

Het bindend adviesrecht is maar zeer beperkt toegepast. Ondanks dat is toch de evaluatie opgesteld. De vergunningprocessen zijn in februari 2026 allen afgerond.

Bevindingen uit de evaluatie

- **Extra procesdruk bij complexe initiatieven**
Het bindend adviestraject vraagt extra inzet van zowel raad als ambtelijke organisatie. Dit leidt tot vertraging, zeker bij complexe plannen of wanneer meerdere afdelingen betrokken zijn.
- **De participatiescan draagt bij aan goede besluitvorming**
De verplichting tot participatie voorafgaand de aanvraag (conform artikel 2 van het besluit) draagt bij aan betere onderbouwing van plannen en duidelijkheid voor initiatiefnemers en omgeving.

De initiatiefnemer krijgt nu bewust een actieve rol bij de participatie, treedt daardoor meer op de voorgrond en ontvangt vroegtijdig en rechtstreeks de eerste reacties op de plannen.

- **Als een bindend advies noodzakelijk is, heeft het meerwaarde om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen (afdeling 3:4 Algemene wet bestuursrecht).**

In de Omgevingswet is in artikel 16.62 lid 3 vastgelegd dat de UOV bij uitzondering mag worden toegepast. Op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning of op een wijziging of intrekking daarvan kan het bevoegd gezag afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet bij besluit van toepassing verklaren, tenzij:

- o Op verzoek van, of met instemming van de initiatiefnemer (artikel 16.65 lid 1b Omgevingswet).
- o Het bevoegd gezag beoordeeld dat het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben (artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet).

Procedure uniforme voorbereidingsprocedure (UOV)

Er wordt een ontwerp-vergunning met alle bijbehorende stukken gedurende zes weken ter inzage gelegd. Daarbij bestaat de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen voordat het formele besluit genomen wordt. Deze zienswijzen worden verwerkt in een zienswijzennota en kunnen aanleiding geven tot aanpassingen. Vervolgens wordt een definitief besluit genomen. De termijn van vergunningverlening bedraagt 26 weken. Dan staat de mogelijkheid van beroep open bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De bezwaarschriftenprocedure wordt dus overgeslagen.

De UOV blijft een uitzondering, ook bij gevallen waarvoor bindend advies noodzakelijk is.

De uitgebreide procedure kan niet per definitie gehanteerd worden bij verzoeken die om een bindend advies vragen. Dat kan naast de wettelijke aangewezen gevallen op verzoek of met instemming van de aanvrager en ook als er aan beide voorwaarden van artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet wordt voldaan. Het moet dan gaan om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving én waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Er kan niet in algemene zin besloten worden dat de uitgebreide procedure standaard gevolgd moet worden bij een bindend advies.

Voordelen van het toepassen van de uniforme voorbereidingsprocedure

In de praktijk zal het veelal gaan om de complexere aanvragen. Bij procedures voor dergelijke complexere aanvragen heeft het ter inzage leggen van een ontwerp een meerwaarde. De reacties van de omgeving kunnen nogmaals beoordeeld worden en voor vergunningverlening kunnen nog aanpassingen verwerkt worden in de definitieve vergunning en de bijbehorende stukken.

Bijkomend voordeel hierbij is ook dat in de UOV het raadsproces met betrekking tot het bindend adviesrecht beter is in te passen door de langere termijn van 26 weken.

Voor de initiatiefnemer heeft de toepassing het voordeel dat er na besluitvorming geen bezwaarfase meer is van 12 weken of langer, maar direct beroep bij de rechtbank moet worden ingediend. Dat geeft sneller duidelijkheid na vergunningverlening. De UOV kan altijd met instemming van de initiatiefnemer worden toegepast.

Ervaringen bij de verleende vergunningen.

Bij de verleende vergunningen is in overeenstemming met artikel 16.65 lid 1b Omgevingswet, in overleg met de initiatiefnemer in alle gevallen de UOV toegepast. De stukken zijn een aantal keren ingezien door betrokkenen. Bij de omgevingsvergunning voor het drijvende zonnepark is één zienswijze ingediend. Ook bij het tankstation (Energyhub) is één zienswijze ingediend. De reactie kwamen grotendeels overeen met een al eerder aan de raad verzonden brief. De zienswijzennota's zijn als bijlage bij de brief gevoegd. Op basis van de reacties zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in de uiteindelijke vergunningen. De wijzigingen zijn opgenomen in de zienswijzennota. De toevoeging van de terinzagelegging heeft meerwaarde gehad voor de vergunningverlening. De omgevingsvergunningen zijn inmiddels onherroepelijk.

Voor de waterstofopweklocatie is één zienswijze ingediend door de brandweer Twente. Op dit moment zijn de landelijke regels voor het bedrijfsmatig opwekken van waterstof (PGS40) nog in voorbereiding. Over de vraag in hoeverre daarop geanticipeerd kan worden, en welke maatregelen wel of niet kunnen worden opgenomen en welke alternatieven er zijn heeft overleg plaatsgevonden met de brandweer Twente. Om het overleg ook een formele status te

geven heeft de brandweer een zienswijze ingediend. Er zijn geen andere reacties ontvangen. De vergunningverlening is op 20 februari 2026 afgerond.

Conclusie

De UOV zal vaak van toepassing zijn bij omgevingsvergunningen waarvoor bindend advies wordt ingewonnen, aangezien het om meer complexere aanvragen zal gaan. De UOV is echter niet per definitie toepasbaar, maar heeft wel voordelen voor het proces en voor de initiatiefnemer. Aangezien de UOV wel toegepast kan worden met instemming met de initiatiefnemer, zal in de voorfase hierover met de initiatiefnemer overleg worden gevoerd.

- **Recente jurisprudentie vraagt om heroverweging van het moment waarop bindend advies wordt gevraagd.**

Bij de eerdere procedures is voorafgaand aan de ter inzagelegging van het ontwerp een bindend advies gevraagd aan de gemeenteraad. Achterliggende gedachte was dat de gemeenteraad op basis van artikel 16.15b van de Omgevingswet in zijn advies kan aangeven dat bepaalde voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Eventuele aanvullende voorschriften konden dan nog opgenomen worden in de ontwerp-omgevingsvergunning. Bovendien is het bindende advies toegevoegd aan de aanvraag om omgevingsvergunning. Tijdens de ter inzagelegging konden inwoners op deze wijze kennisnemen van het standpunt van de gemeenteraad.

Op 19 december 2025 is de eerste uitspraak gedaan in beroep (door de rechtbank Zeeland-West-Brabant [ECLI:NL:RBZWB:2025:9131](#)) met betrekking tot het bindend advies. In dat geval was sprake van een reguliere procedure, waarbij de UOV niet werd toegepast.

De rechtbank is in de uitspraak tot de conclusie gekomen dat artikel 16.15a, onder b, onder 1 van de Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad – bij een aanvraag tot verlening van een omgevingsvergunning – als adviseur geraadpleegd moet worden in de door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Als een college ten onrechte de raad niet om advies vraagt, ontbreekt de bevoegdheid van het college om op de vergunningaanvraag te beslissen. De rechter zal daarom bij discussie ambtshalve beoordelen of er sprake is van een aangewezen geval.

Bovendien heeft de rechtbank geoordeeld dat op basis van de huidige wetgeving de gemeenteraad volledig geïnformeerd moet zijn voordat zij advies kan geven. Het college zal naast de aanvraag dan ook alle zienswijzen en stukken aan de raad moeten voorleggen. Het college blijft wel het bevoegde orgaan om op de aanvraag te beslissen.

Mocht de reguliere procedure gevolgd worden dan heeft dit grote gevolgen. Ten eerste moet er binnen de termijn van 12 weken (8 weken regulier + 4 weken vanwege het inwinnen van advies) een besluit genomen worden. Een opschorting van de termijn is mogelijk, maar alleen met instemming van de aanvrager.

Ten tweede kan bij een reguliere procedure bezwaar gemaakt worden. Omdat het college door artikel 16.15b Ow geen ruimte heeft om anders te beslissen dan door de raad in haar advies is bepaald, dient de raad ook bij de behandeling van bezwaren volledig betrokken te worden, zodat het college ten minste de bezwaren en het verslag van de hoorzitting en - indien van toepassing- het advies van de bezwaarschriftencommissie aan de gemeenteraad moet voorleggen. De termijn hiervoor is 12 weken met een verdagingsmogelijkheid van zes weken (artikel 7:10, derde lid van de Awb). Ook biedt het vierde lid van artikel 7:10 van de

Awb de mogelijkheid tot verder uitstel in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

Op basis van de uitspraak van de rechter kan, als de UOV wordt doorlopen en er zienswijzen zijn ingediend, pas na afloop van de ter inzagelegging door de gemeenteraad een definitief besluit over het bindende advies worden genomen. Eventuele zienswijzen moeten namelijk worden meegenomen door de gemeenteraad bij het bindend advies. Die zienswijzen kunnen immers leiden tot een wijziging van het bindend advies. Als de UOV wordt toegepast geldt er echter een termijn van 26 weken.

Extra moment gemeenteraad bindend advies bij zienswijzen tegen ontwerpbesluit

Als gevolg van de uitspraak van de rechtbank moet de gemeenteraad bij ingediende zienswijzen tegen het ontwerpbesluit een definitief bindend advies geven.

Dit betekent dat de gemeenteraad bij zienswijzen twee keer wordt geconsulteerd. De eerste keer zal dat zijn voor een ontwerp-advies en de tweede keer voor een definitief advies. De wijze waarop dit zal plaatsvinden wordt in overleg met de griffie bepaald.

- **Wettelijk geboden termijnen zijn niet toereikend bij een reguliere procedure en mogelijk ook niet toereikend bij de toepassing van de UOV.**

De standaard beslistermijn voor een omgevingsvergunning waarvoor een bindend advies voor moet worden uitgebracht bedraagt (slechts) 8 weken. Deze termijn kan eenmalig worden verlengd met 6 weken.

Bij reguliere omgevingsvergunningen komt het regelmatig voor dat bij toetsing nog rapporten moeten worden aangevuld of dat bijvoorbeeld het erfinrichtingsplan nog aanpassingen vraagt. Pas nadat de stukken compleet zijn kan er verzocht worden om een bindend advies. In verband met de aanlevertermijnen zal het lastig of vrijwel onmogelijk is om binnen 14 weken het volledige proces te doorlopen.

Bovendien zal de raad ook betrokken moeten worden bij een eventuele bezwaarprocedure. Ook daar geldt een beslistermijn van 12 weken, eenmaal te verdagen met 6 weken. Zelfs met de huidige stappen is deze termijn lastig haalbaar.

Als de UOV wordt toegepast geldt er een termijn van 26 weken. Deze termijn kan ook te kort zijn. Als er zienswijzen worden ingediend tijdens het ontwerpbesluit, dan is de beslistermijn van 26 weken normaal gesproken niet haalbaar.

Doel van de Omgevingswet was onder andere om de wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen waardoor snellere besluitvorming mogelijk wordt. Het nu in de wet opgenomen proces en de eerste rechtbankuitspraak draagt (nog) niet bij aan dit doel.

- **Het besluit voor aanvragen waarvoor geen bindend positief advies noodzakelijk is, kan op enkele punten verbeterd worden.**

Het is van belang dat er geen interpretatieverschillen kunnen ontstaan over de uitleg van de categorieën waarvoor bindend advies noodzakelijk is. Bij de beoordeling van de ingekomen concept-aanvragen en aanvragen om omgevingsvergunning is naar voren gekomen dat de huidige categorieën op enkele punten verscherpt kunnen worden. Hierbij worden enkele voorbeelden genoemd:

1. In de lijst is opgenomen dat een bindend advies noodzakelijk is bij buitenplanse omgevingsactiviteiten waarbij 4 woningen binnen of 11 woningen buiten de bebouwde

kom worden gerealiseerd. Het kan voorkomen dat het aantal te realiseren woningen binnen de geldende regels valt, maar bijvoorbeeld alleen wordt afgeweken van de maximale bouwhoogte om te kunnen voldoen aan de duurzaamheidseisen. De huidige lijst maakt niet expliciet duidelijk dat bindend advies alleen vereist is als er wordt afgeweken van het toegestane aantal woningen.

2. In het huidige besluit is een afbeelding opgenomen met de bebouwde kom. Deze afbeelding is statisch. Nieuwe woningbouwgebieden of bedrijventerreinen zijn hierin niet opgenomen. Het is verstandig om de huidige afbeelding te actualiseren.
3. Bij de weigering van een aanvraag om omgevingsvergunning ook bindend advies noodzakelijk. Er moet echter bij een weigering relatief snel een besluit genomen worden. Het is wenselijk om het proces hiervoor te versnellen.
4. Een omgevingsvergunning voor een tijdelijke wijziging (geen onomkeerbare gevolgen en herstel van de oorspronkelijke situatie, maximaal 10 jaar) viel voorheen onder de collegebevoegdheden. Omdat de gevolgen bij een tijdelijke voorziening vaak beperkt zijn is het wenselijk om voor deze categorie, onder voorwaarden, te bepalen dat geen bindend advies noodzakelijk is.
5. Voor algemene ontwikkelingen in het buitengebied waarbij de functie wijzigt is bindend advies noodzakelijk als de functie van onbebouwde gronden als het om meer dan 500 vierkante meter brutovloeroppervlakte gaat. Het is mogelijk dat bij een functiewijziging die binnen het omgevingsplan past er meer parkeerruimte noodzakelijk is. In dat geval wijzigt de functie van onbebouwde gronden met bijvoorbeeld 40 m², terwijl het perceel als geheel meer dan 500 m² groot is. De huidige lijst vraagt om verduidelijking of bindend advies noodzakelijk is als de afwijking 500 m² bruto bedraagt of als de activiteit als geheel 500 m² groot is.

De bovengenoemde voorbeelden zijn uit de eerste evaluatie van de aanvragen om omgevingsvergunning naar voren gekomen. Het is mogelijk dat er nog andere wijzigingen wenselijk zijn. Het besluit met categorieën voor aanvragen waarvoor geen bindend positief advies noodzakelijk is, zal worden geactualiseerd en in een separaat voorstel aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

VERVOLG

Op basis van deze eerste evaluatie stelt het college de volgende acties voor:

- Stroomlijnen en inbedden van het interne processen om vertraging te voorkomen.
- Er wordt bij voorkeur medewerking verleend met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Dat heeft voordelen voor het proces en de initiatiefnemer. Daarvoor wordt overleg gevoerd met de initiatiefnemer, zodat met instemming van de initiatiefnemer de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is.
- Omgevingsvergunningen waarvoor bindend advies noodzakelijk is, worden in een vroeg stadium aangeboden aan de raad. De wijze waarop dat zal gebeuren wordt in overleg met de griffie bepaald.
- Mochten er zienswijzen worden ingediend, dan wordt het voorstel om bindend advies uit te brengen ook aan het eind van het omgevingsvergunningproces aangeboden.
- Het besluit met categorieën voor aanvragen waarvoor geen bindend positief advies noodzakelijk is, zal worden geactualiseerd en in een separaat voorstel aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

BIJLAGEN

- 1 Zienswijzennota behorend bij het oprichten van de Mobiliteitshub Twenterand bestaande uit een laad- en tankstation nabij de Rusluiweg Vriezenveen.
- 2 Zienswijzennota behorend bij aanleggen van een drijvend zonnepark op de zandwinplas aan Bedrijventerrein Oosterweilanden gedurende 25 jaar.

PORTEFEUILLE

Ruimtelijke Ordening

Vriezenveen, 10 maart 2026

Burgemeester en wethouders van Twenterand

de secretaris,



P.F.G. Rossen

de burgemeester,



G.J. Gorter