



BOPA: transformatie politiebureau naar woongebouw.

VAN KRUISEL NAAR KRAMP: OP ZOEK NAAR EEN WERKBARE BOPA

De Omgevingswet beloofde vereenvoudiging, meer samenhang en snellere besluitvorming in de fysieke leefomgeving, met als doel een betere balans tussen benutten en beschermen. De slogan 'eenvoudig beter' werd in de praktijk al gauw verbouwd tot 'complex anders'. Na ruim 18 maanden Omgevingswet is het de vraag hoe 'complex anders' ons werken is geworden.

TEKST HENRY DE ROO

In dit artikel aandacht voor de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de worsteling met het nieuwe begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en hoe daarmee om te (kunnen) gaan, en of er een weg terug is naar 'eenvoudig beter'.

BOPA: EEN 'POPULAIRE' PROCEDURE

De Omgevingswet omvat alle activiteiten die een 'goede fysieke leefomgeving' borgen. Bij het afwijken van het planologische regime spreken we sinds 1 januari 2024 over de buitenplanse

omgevingsplanactiviteit, afgekort BOPA. Met deze omgevingsvergunning kan een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan toch worden toegestaan voor zover dit niet in strijd komt met een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', afgekort als ETFAL.

Onder de Wabo waren er gemeenten die tot 80 procent van alle vergunningen verleenden in afwijking van hun eigen planologisch kader, omdat hun bestemmingsplannen met krimpfolie waren opgesteld. Dan was daarvoor de perfecte oplossing: het 'kruimelen'. Met de komst van het (tijdelijk) omgevings-



plan – dat nog bij iedere gemeente bestaat uit alle oude bestemmingsplannen – is dat uiteraard niet anders. Soortgelijke cijfers laat ook het rapport ‘In werking, maar onderbenut’ van de Evaluatiecommissie Omgevingswet zien. Daarin staat: ‘...dat circa 75% van de BOPA-besluiten activiteiten betreft die onder de oude wetgeving werden aangemerkt als kruimelgeval (bijvoorbeeld dakkapellen) of activiteiten die van tijdelijke aard zijn (...) Wel lijkt het er sterk op dat de BOPA een populaire procedure is om initiatieven mogelijk te maken die niet in lijn zijn met het tijdelijk omgevingsplan’. Geen verrassing toch? Welke andere mogelijkheid is er? Geen, dus... zolang tijdelijke omgevingsplannen niet omgezet gaan worden naar nieuwe delen in het omgevingsplan, blijven de met krimpfolie belegde bestemmingsplannen van toepassing en blijven we banden plakken met BOPA’s. Ook zal het geen verrassing zijn dat wanneer – ergens rond 2032 – de nieuwe omgevingsplannen er zijn de BOPA’s niet zullen afnemen. Om de simpele reden dat ik nog niet echt zie gebeuren dat er opeens veel meer ontwikkelruimte komt in dat ene ‘nieuwe’ omgevingsplan van de gemeente. Meer of minder BOPA’s is uiteindelijk aan de planmakers zelf.

WEGVALLEN KRUIMELREGELING, EN NU?

Onder de kruimelregeling onder de Wabo² werden veel omgevingsvergunningen³ ‘blind’ verleend, dus zonder ingewikkelde ruimtelijke afwegingen en uitvoerige onderbouwingen. Als de afwijking met het planologisch regime klein of kruimelachtig was, dan maakte je als gemeente zelf de (belangen)afweging om gewoon met ‘standaard’ overwegingen deze op te nemen in de beschikking.

De Omgevingswet kent slecht één manier om buitenplannen (van het omgevingsplan) af te wijken, de BOPA. Voor de BOPA geldt in principe⁴ de reguliere procedure. Nu alle buitenplanse afwijkingen procedureel op één hoop zijn geveegd vervalt de noodzaak voor een kruimelregeling. Met het wegvallen van de kruimelregeling is een landelijk ‘lijstje’ met afwijkingsmogelijkheden verdwenen. Ook is het onderscheid tussen het lichte en zwaardere beoordelingskader inhoudelijk verdwenen. Met de waarneming dat de kleinere afwijkingen (voormalige kruimels) nu veel ‘zwaarder’ worden beoordeeld.

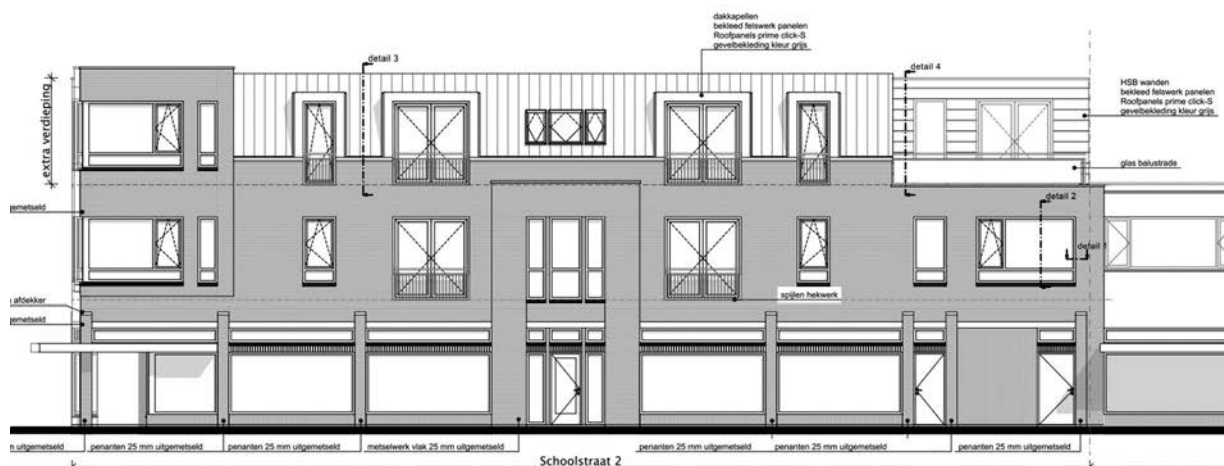
WAT VRAAGT OMGEVINGSWET TE DOEN BIJ BOPA?

Bij de beoordeling van een BOPA moet het bevoegd gezag beoordelen of de aangevraagde activiteit in verband met ETFAL – al dan niet door het stellen van voorschriften – aanvaardbaar wordt geacht. Alleen dan kan de omgevingsvergunning⁵ worden verleend. Een ETFAL is – net als de ‘goede ruimtelijke ordening’ – een open norm. Een ETFAL is, doordat deze ziet op de hele fysieke leefomgeving, breder dan het begrip goede ruimtelijke ordening. Met de bredere strekking is bedoeld op ook de niet-ruimtelijke motieven. Daarbij valt te denken aan aspecten als (sociale) veiligheid⁶, duurzaamheid en gezondheid.

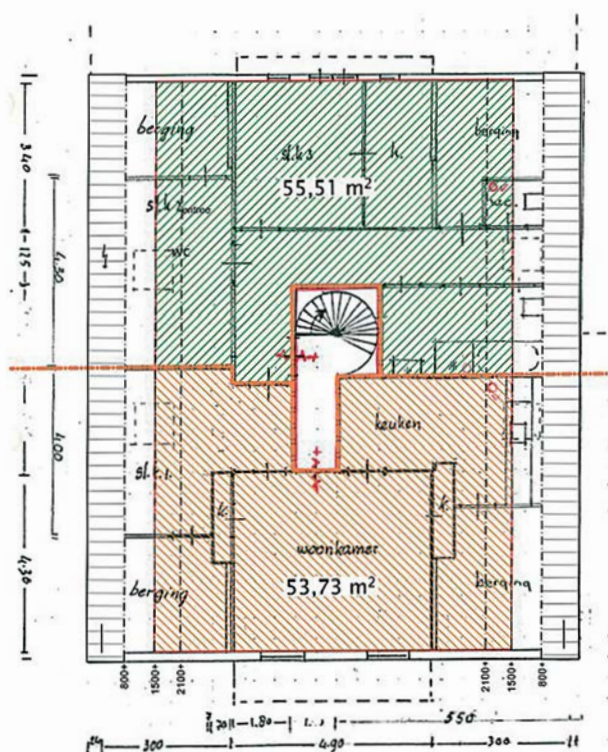
Het bevoegd gezag komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte^{7,8} toe, en moet het de betrokken belangen afwegen⁹.

Aan het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA moet dus een deugdelijke motivering ten grondslag worden gelegd. Daarbij moet het bevoegd gezag nader motiveren waarom het afwijken van het omgevingsplan met het oog op een ETFAL toch aanvaardbaar wordt geacht. Daarnaast moet de aanvraag worden getoetst aan de instructieregels¹⁰ met het oog op een ETFAL¹¹. Voor de duidelijkheid: ETFAL is dus een beoordelingskader en géén aanvraagvereiste.

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA worden ‘de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn om de gevolgen van die activiteit te beoordelen voor een ETFAL’¹². Welke gegevens en bescheiden bij de ETFAL-beoordeling nodig zijn én verstrekt moeten worden is aan het bevoegd gezag. Belangrijk is dat het bevoegd gezag zelf een standpunt inneemt over de afwijking – dat verwacht een bestuursrechter ook – en niet alleen verwijst naar een (format) ETFAL¹³-onderbouwing en dat bij initiatiefnemers over de schutting gooit. Gemeenten moeten alléén de informatie opvragen die noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de activiteit. Dit uitgangspunt houdt de procedure efficiënt voor de gemeente en de initiatiefnemers, en voorkomt onnodige lasten en vertraging. Met andere woorden: welke ‘gezondheid’ is in het geding bij een tijdelijk bouwwerk? Ga je werkelijk om een Quicksan Ecologie vragen? Dat is niet altijd nodig.¹⁴



BOPA: optoppen woongebouw.



BOPA: woningsplitsing.

HOE GAAT DE PRAKTIJK ERMEE OM?

De ervaringen met de BOPA zijn wisselend en verschillen per gemeente, uiteraard per activiteit en omvang van de afwijking met het omgevingsplan. Een rondje langs de velden laat het volgende beeld zien.

Er zijn gemeenten waarbij de afdeling RO 'opeens' alle ETFAL-motiveringen naar zich toe trekt, terwijl deze onder de Wabo als kruimelgevallen veelal door de vergunningverleners werden vergund. Zij waren (en zijn nog steeds!) prima in staat om een (belangen)afweging te maken op basis van ervaring, gezond verstand of met beleid in de hand. Andere gemeenten werken met omgevingsstafels - klein, groot, strategisch of intake - om vervolgens de initiatiefnemers te verzoeken bij uitwerking van

de vergunningaanvraag ook een ETFAL-onderbouwing aan te leveren. Met het 'advies' om een externe adviseur in te schakelen. Op vragen hoe (diepgaand) de onderbouwing moet zijn wordt in sommige gevallen het gemeentelijke BOPA-format als standaard en opzet meegestuurd. Een volledig ingevulde format lijkt al snel op een 'scriptie' van 45 pagina's.

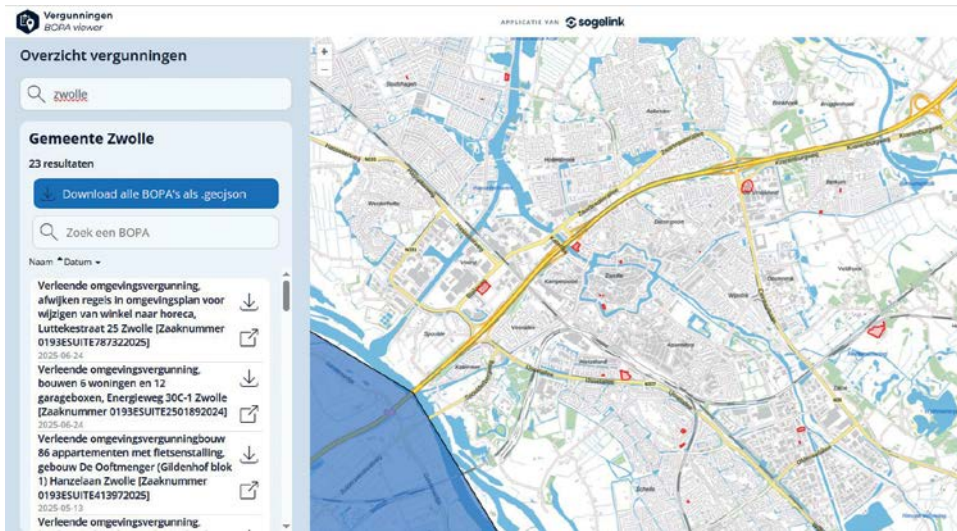
Laat duidelijk zijn: hoe groter de inbreuk van de activiteit op een omgevingsplan, hoe uitgebreider de motivering moet zijn. Bij grotere of complexe afwijkingen is een uitvoerige onderbouwing te begrijpen, niet anders dan het moeten aanleveren van een ruimtelijke onderbouwing voor het voormalige project-afwijkingbesluit (Wabo). Maar voor activiteiten waarbij de impact op de fysieke leefomgeving kleiner(er) is, is het aanleveren van een dergelijke scriptie echt niet nodig. In die gevallen schieten wij ons doel finaal voorbij en handelen wij onvoldoende in de geest van de wetgever.

PRAGMATISCH OMGAAN MET KLEINE AFWIJINGEN

Gelukkig zijn er steeds meer gemeenten die pragmatischer met vooral de kleine afwijkingen omgaan. Zij zien in dat er 'niet zoveel veranderd is' en denken steeds in kleine en grote BOPA's. Wat dat is, daar geeft de Omgevingswet zelf geen antwoord (meer) op. In de praktijk betekent dat over het algemeen: wij zijn blijven hangen in het 'oude' denken van 'kruimels of niet', waarbij de vraag wordt gesteld 'wat speelt hier qua ruimtelijke impact'. Elke gemeente kan daar anders over denken en mee omgaan. Dit is, los van de uren aan discussie tussen vergunningverlening, RO en planjuristen, vooral ook ongrijpbaar voor de andere kant van het loket.

Er zijn gemeenten die de ETFAL-onderbouwing ambtelijk verzorgen en in het besluit de relevante ruimtelijke aspecten benoemen. In die gevallen worden initiatiefnemers niet naar een

Gemeenten moeten alléén informatie opvragen die noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de activiteit.



BOPAvier.

bureau verwezen voor het schrijven van ETFAL-onderbouwing van vele duizenden euro's.

Daar waar de ETFAL-motiveringen niet door ambtenaren zelf worden gedaan (omdat het niet 'hun taak' is) is het aan initiatiefnemers om met een onderbouwing te komen. Bij de kleinere afwijkingen volstaat dan ook wel de beknopte BOPA (BOPA light, kleine BOPA, BOPA kruimel – geef het een naam) als ETFAL-onderbouwing. Hierbij volstaat vaak een korte beschrijving van de strijdigheden, de impact van de plannen op aangrenzende gronden en in relatie tot het woon- en leefklimaat. Waarbij alleen de relevante aspecten worden benoemd en gemotiveerd in bijvoorbeeld een tabelvorm.

BELEIDSREGELS ALS KADER OF SPRINGPLANK

Een beleidsregel is misschien een open deur. Want hebben we echt beleid nodig boven gezond verstand? Mijn ervaring is dat je bij kleine afwijkingen als vergunningverlener zelf ook de motivering zou moeten kunnen opstellen in de beschikking. Dit in plaats van de ETFAL over de schutting te gooien en initiatiefnemers op kosten te jagen voor een woningsplitsing, een dakopbouw of nieuwe schuur die buiten een bouwblok valt. Gemeenten die werken met een beleidsregel voor een BOPA hebben deze dan ook veelal opgesteld in het verlengde van de voormalige kruimelregeling. Voorbeelden zijn onder andere de gemeenten Goirle, Valkenswaard, Lelystad, Velzen en Koggenland. Bij 'vastgestelde' kleine afwijkingen kan in die gevallen worden volstaan met een korte en doelgerichte motivatie en beperkte (of geen) onderzoeken. Daarnaast kan dat beleidskader als een springplank dienen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Want als je toch telkens bereid bent om in 80 procent van de BOPA's te vergunnen, kun je die beoordelingsruimte straks net zo goed in het nieuwe omgevingsplan opnemen. Voorbeelden daarvan zijn al te zien in het omgevingsplan van de gemeenten Aa en Hunze en Amsterdam. Daarin staan de afwijkingsmogelijkheden (veelal voormalige kruimels) als binnenplanse vergunningplicht opgenomen.

TERUG NAAR EENVOUDIG EN BETER?

Voorlopig wordt nog vaak gekozen om het pad van de zekerheid te zoeken, omdat er geen duidelijkheid is over het begrip ETFAL, of de mate waarin een BOPA gemotiveerd moet worden. Nu, na

ruim veertig rechtelijke BOPA-uitspraken, wordt het tijd dat wij de deken van juridische voorzichtigheid nog meer van ons aftrekken. Vooralsnog laat de rechtspraak geen significante veranderingen zien ten opzichte van de voormalige Wabo-uitvoeringspraktijk.

Na ruim achttien maanden werken met de Omgevingswet zijn de eerste lessen te trekken. Beoordeel elk plan – bij een afwijking met het omgevingsplan – op zijn schaal en impact. Niet elke BOPA vraagt om een ETFAL-'scriptie'. Gebruik formats – en maak dus wel degelijk onderscheid tussen klein en groot – maar dwing geen standaardvormen af. Dat is niet wat de wet én rechtspraak vraagt. Soms is een goede motivering kort, duidelijk en doelgericht om de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen. De Omgevingswet biedt genoeg ruimte om de BOPA snel, efficiënt en op maat te verlenen. Eenvoudig was ons werk nooit. Maar maak het (zelf) niet complexer dan nodig is! ■

OVER DE AUTEUR

HENRY DE ROO IS ADVISEUR FYSIEKE LEEFOMGEVING EN BOUWREGELGEVING BIJ ROOBEK ADVIES EN DOCENT BIJ ROOBEK ACADEMIE.

- 1 Artikel 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet.
- 2 Artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 jo. artikel 4 bijlage II Bor.
- 3 Artikel 2.1 lid 1 onder c (strijdig handelen regels ruimtelijke ordening).
- 4 Uitgebreide procedure in geval van artikel 16.65 lid 1 onder a en artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet.
- 5 Artikel 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.
- 6 Rb Gelderland, d.d. 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.
- 7 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282.
- 8 Rb. Oost-Brabant d.d. 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5114.
- 9 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282.
- 10 Hoofdstuk 5 Besluit kwaliteit leefomgeving.
- 11 Artikel 8.0b, lid 1 onder a Bkl; Rb. Oost-Brabant d.d. 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5114.
- 12 Artikel 7.207B, lid 2 onder a Omgevingsregeling.
- 13 ETFAL, of soms ook wel GoFlo ('Goede Onderbouwing van de effecten op de Fysieke Leefomgeving') genoemd.
- 14 Rb. Gelderland d.d. 14 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574.