Een projectontwikkelaar wil een voormalige winkellocatie herontwikkelen naar vijf nieuwe woningen. Het omgevingsplan voor de locatie is nog niet gewijzigd. Kan er een BOPA worden verleend als het bouwplan nog niet definitief is uitgewerkt? Het getoonde project is een voorbeeld.

KNIPPEN EN FASEREN MET DE OPEENVOLGENDE BOPA

Een projectontwikkelaar belt mij. Hij wil in een Drentse gemeente een voormalige winkellocatie herontwikkelen naar woningbouw. Hij heeft een programma voor vijf nieuwe woningen, een architect met een heldere stedenbouwkundige visie en de eerste kopers staan al te trappelen om aan te kopen. In het plan zijn de woningen nog niet definitief uitgewerkt. De kopers kunnen vrije kavels kopen met een bouwrecht waarbij de kopers hun eigen woning kunnen uitwerken en realiseren. De ontwikkelaar wil zo snel mogelijk planologische zekerheid.

TEKST HENRY DE ROO

Bij 'snel' denk ik aan een BOPA (buitenplanse omgevingsactiviteit). De gemeente aarzelt. Idealiter zien zij liever dat het omgevingsplan voor de locatie wordt gewijzigd. Een vanzelfsprekende gedachte. Maar op de vraag of de gemeente daartoe in staat is, blijft het (lang) stil. De techniek, capaciteit en tijd ontbreken. Als blijkt dat de gemeente 'nog niet zo ver is', resteert de vraag: kan het project met toepassing van een BOPA worden gerealiseerd?
De gemeente worstelt met de vraag of een BOPA kan worden verleend als het bouwplan nog niet definitief is uitgewerkt. Kan het project bij een BOPA uit verschillende deelprojecten bestaan en in fases worden ontwikkeld? En als er een BOPA wordt verleend voor het project, moet dan bij de nadere uitwerking van de woningen later opnieuw de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) worden beoordeeld? Dat zijn geen uitzonderlijke vragen. Voor gefaseerde gebiedsontwikkelingen biedt de opeenvolgende BOPA mogelijkheden die in de praktijk nog te weinig bekend zijn, terwijl het instrument gewoon in de gereedschapskist zit. Dit artikel laat zien hoe het werkt.

GEMEENTEN WORSTELEN

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 beschikken gemeenten over het omgevingsplan als decentraal instrument voor de fysieke leefomgeving. In theorie kunnen nieuwe initiatieven via een wijziging van het omgevingsplan worden ingepast. De kloof tussen die theorie en de praktijk is groot.
De evaluatiecommissie[1] concludeert dat de transitie naar één gebiedsdekkend omgevingsplan veel complexer en arbeidsintensiever is dan vooraf werd voorzien. Gemeenten kampen met beperkte capaciteit, ingewikkelde digitale processen en een omvangrijke omzettingsopgave. Zelfs de haalbaarheid van de einddatum van 1 januari 2032 wordt inmiddels betwijfeld.
Ondertussen is de winkel open. Initiatieven wachten niet. Waar voorheen bij gebiedsontwikkelingen het strijdige deel van het bestemmingsplan als 'postzegel' werd gewijzigd, is dat met de komst van het omgevingsplan (vooralsnog) lastiger geworden. Voor gemeenten die nu nog niet in staat zijn om het omgevings-

plan te kunnen wijzigen is het kiezen voor een BOPA praktisch gezien het enige alternatief voor medewerking aan projecten.

OPEENVOLGENDE BOPA

De opeenvolgende BOPA is een tijdelijk instrument dat de wetgever bewust heeft ontworpen voor de transitiefase. De bepaling maakt het mogelijk om eerst een appellabel planologisch basisbesluit te nemen en de verdere uitwerking van het project op een later moment te beoordelen.
Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staat toe dat een BOPA in twee fasen wordt verleend. In artikel 12.27a van het Bkl is een tijdelijke beoordelingsregel opgenomen die als volgt luidt: *'bij de toepassing van artikel 8.0a, lid 2, is in ieder geval sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties voor zover de activiteit niet in strijd is met een eerder verleende omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit'*.
In de eerste fase wordt getoetst of voldaan wordt aan de instructieregels uit het Bkl en de provinciale verordening[2] en of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties[3]. In deze fase wordt de omgevingsvergunning voor de ruimtelijke bouwactiviteit nog niet aangevraagd.
In het planologisch basisbesluit kan voor een bouwplan eerst toestemming worden gegeven aan de precieze locatie van de ontwikkeling, door bouwwerken (bijvoorbeeld woningen) concreet aan te wijzen, evenals de differentiatie van de woningen vast te leggen. Via een verbeelding en de regels kan de maximale maatvoering worden vastgelegd: plaatsing in het bouwblok, bouwhoogte, bouwvolume. Ook kan eventueel bij voorschriften toestemming worden gegeven voor bouwrijp maken, kappen van bomen, grondverzet, verhardingen en landschappelijke inpassing.[4]
Bij de opvolgende vergunningaanvraag, wanneer het bouwplan verder is geconcretiseerd, vindt dan een beoordeling plaats op de onderdelen waarin de eerdere vergunning niet voorziet, zoals de toets aan redelijke eisen van welstand.
In deze tweede fase komt de tijdelijke beoordelingsregel uit artikel 12.27a Bkl om de hoek kijken. Voor al hetgeen bij de eerste vergunning al uitdrukkelijk is toegestaan, hoeft het college bij de opeenvolgende vergunningaanvraag dus niet opnieuw te beoordelen of wordt voldaan aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.[5] Bij een gebiedsontwikkeling kan de nadere uitwerking bijvoorbeeld gefaseerd, binnen de kaders van het planologisch basisbesluit, worden uitgevoerd.
Daarna, of gelijktijdig, zal het bouwplan ook technisch volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) uitwerkt moeten worden. Of daarvoor een omgevingsvergunning bouwactiviteit of een bouwmelding (stelsel kwaliteitsborging) volstaat, hangt ervan af of de bouwactiviteit wel of niet in een gevolgklasse 1 voorziet.

RECHTSPRAAK

De rechtspraak begint zich te vormen en bevestigt dat de opeenvolgende BOPA juridisch stevig staat. De eerste twee uitspraken over de toepassing van artikel 12.27a Bkl zijn inmiddels al gewezen. In een eerste uitspraak[6] de bevestiging dat de opeenvolgende BOPA voor een nieuwe woning met bijgebouwen mogelijk is. In de eerste vergunning is door het college reeds een woning toegestaan op het perceel met een maximale inhoud en de specifieke oppervlakte van bijbehorende bouwwerken. De aanvraag voor de tweede fase voorzag in de uitwerking van een vrijstaande woning binnen de gestelde ruimtelijke kaders van het eerste BOPA-besluit. De rechtbank constateert dat het bouwplan in overeenstemming is met de verleende omgevingsvergunning. Het college heeft naar het oordeel van de voorzieningenrechter dan ook kunnen volstaan met een beknopte motivering.
In een andere uitspraak[7] stelde eiseres dat het bouwwerk niet (volledig) vergund zou zijn. En dat ook een omgevingsvergunning nodig is voor de omgevingsplanactiviteit 'bouwen'. De rechtbank is van oordeel dat het college terecht heeft gesteld dat vergunninghoudster alleen een aanvraag heeft ingediend voor het afwijken van regels in het omgevingsplan. Een omgevingsvergunning aanvragen en verlenen voor alleen de ruimtelijke toestemming is mogelijk, zoals volgt uit artikel 12.27a Bkl, aldus de rechtbank.

VOLDOENDE CONCREET VOORNEMEN

Bij aanvragen om een (BOPA-)omgevingsvergunning moet het altijd gaan om concrete en afgebakende activiteiten. De regeling van de opeenvolgende BOPA roept in de praktijk vragen op over hoe concreet afgebakend de aanvraag voor de BOPA eerste fase moet zijn om te voorkomen dat een BOPA eerste fase als onvoldoende concreet zal worden aangemerkt door het bevoegd gezag. Voldoende concreet betekent in ieder geval niet dat materialisatie, kleurstelling of architectonische detaillering al vast moeten liggen.
In een uitspraak van Rechtbank Rotterdam[8] kwam het volgende naar voren: *'Uit de aanvragen volgt dat sprake is van een concreet voornemen voor de bouw van een hotel met 40 kamers en in totaal 40 nieuwe woningen in de vier deelgebieden. De locatie van het hotel en de woningen en van bijvoorbeeld de bijbehorende parkeerplaatsen, infrastructuur en groenvoorzieningen is weergegeven op de kaarten van de deelgebieden die bij de aanvraag zijn gevoegd en in de beschrijvingen zijn de maximale afmetingen van de gebouwen bepaald. Dat de precieze afmetingen en vormgeving van de gebouwen nog niet zijn vastgelegd, maakt niet dat geen sprake is van een concreet bouwvoornemen.'*
In een recentere uitspraak[9] gaf de rechter een nadrukkelijke begrenzing aan de toepassing van een omgevingsvergunning voor een BOPA: die mag enkel worden verleend voor een specifiek en concreet omschreven project. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het gebruik waarvoor toestemming is verleend – alleen een bestemming Horeca-2 toekennen aan een perceel – in de omgevingsvergunning te algemeen en onvoldoende concreet is omschreven en dat het als gevolg daarvan ook niet mogelijk is om de ruimtelijke gevol-

gen van het vergunde gebruik voor de omwonenden en de omgeving goed te beoordelen en de ruimtelijke relevante belangen af te wegen. Het BOPA-besluit voor de verhuizing van een coffeeshop hield daarom geen stand.

DE PRAKTIJK

Casus 1: van paardenweide tot bouwkavel

Aan een doorgaand lint van een kern in Drenthe is tussen twee bestaande woningen een groot tuinperceel. Deze 'open plek' wordt gebruikt als weiland voor het houden van paarden. De eigenaar van deze gronden wil de gronden verkopen en de mogelijkheid bieden voor het bouwen van een nieuwe woning. Het voornemen voor woningbouw op deze locatie is door de gemeente positief beoordeeld. Bij principebesluit geeft de gemeente enkele ruimtelijke en stedenbouwkundige randvoorwaarden mee. Gekozen is voor een opeenvolgende BOPA-aanpak. Het resultaat: initiatiefnemer heeft planologische zekerheid vóórdat het perceel met een bouwrecht wordt verkocht en biedt de toekomstige kopers enige mate van flexibiliteit om hun woning nader uit te werken en de vergunningaanvraag zelf te regelen.

Casus 2: herontwikkeling sociaal vastgoed

In de gemeente Ridderkerk werd een BOPA-onderbouwing opgesteld voor sloop- en nieuwbouwplannen. De ontwikkeling ziet op slopen van 182 verouderde sociale huurwoningen en het terugbouwen van 305 nieuwe woningen, waarvan er minimaal 182 weer sociale huurwoningen zijn. Een mooie bijdrage dus aan de woningbehoefte in de gemeente. Door middel van opvolgende BOPA's worden per bouwfase nu de omgevingsvergunningen aangevraagd ten behoeve van de activiteit ruimtelijk bouwen. In de eerste fase is geen definitief ontwerp nodig. Een voorlopig of schetsontwerp volstaat. Hierdoor kan de uitvoering van onderzoeken eerder starten en de aanvraag voor het planologisch besluit alvast worden ingediend.

Casus 3: nieuwbouw scholengemeenschap

Voor de nieuwbouw van een school moeten meerdere omgevingsvergunningen worden aangevraagd, omdat het gebruiken en bouwen van een school in strijd is met het omgevingsplan. Voor dit project is een landschaps-, stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitskader opgesteld, waarmee de functiewijziging voldoende concreet en afgebakend is om aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties te toetsen.
De initiatiefnemer koos voor een opeenvolgende BOPA-aanpak om risico's te beperken: eerst werd een omgevingsvergunning aangevraagd voor het afwijken van het gebruik en om de landschappelijke en stedenbouwkundige kaders te vergunnen. Pas daarna werden de adviseurs en ontwerpers gecontracteerd, waarna in de tweede fase de bouw van het gebouw zelf werd vergund.

KANTTEKENING

De evaluatiecommissie[10] wijst dat er nadelen aan de BOPA kleven. Zo betekent een groot aantal BOPA's dubbel werk, omdat 'voortdurende' omgevingsplanactiviteiten later alsnog in het omgevingsplan moeten worden verwerkt, en het bewaken van de samenhangende benadering van de leefomgeving wordt er niet makkelijker op.
Op het moment dat de (nadere) uitwerking van het bouwplan in een tweede fase niet (geheel) past binnen het planologisch basisbesluit kan niet voortgeborduurd worden op het eerste BOPA-besluit. Het college zal in dat geval de wijziging opnieuw moeten beoordelen of wordt voldaan aan het criterium van een ETFAL.
Een BOPA wijzigt het onderliggende omgevingsplan niet. Wil een gemeente een functie wegbestemmen of algemene en/of procedurele regels toevoegen of schrappen, dan is een omgevingsplanwijziging het aangewezen instrument.[11],[12] Al laat de rechtspraak[13] ook lezen dat bij een BOPA-besluit, in het kader van een ETFAL en de rechtszekerheid, zodanige voorschriften kunnen worden opgenomen dat het verbod op toegestaan gebruik van het omgevingsplan kan worden uitgesloten.

BENUT RUIMTE DIE DE WET BIEDT

Artikel 12.27a Bkl is een tijdelijk instrument. Zodra gemeenten beschikken over een volledig omgevingsplan vervalt de bepaling, maar tot die tijd biedt zij volop ruimte. Vanaf dat moment is het immers relatief eenvoudig om locatiegericht en op onderdelen tot aanpassing te komen van een (postzegel)omgevingsplan, om nieuwe ruimtelijke initiatieven mogelijk te maken.[14] Maar zolang gemeenten nog midden in de transitie(fase) zitten, biedt de opeenvolgende BOPA veel ruimte om gebiedsontwikkelingen planologisch, gefaseerd en relatief snel mogelijk te maken. Want uiteindelijk versnelt niet de wet de gebiedsontwikkeling, maar de manier waarop wij haar toepassen. Gemeenten, ontwikkelaars en architecten die dat beseffen, hebben nu al een passend instrument in hun gereedschapskist. ■

1 *Werk aan de winkel.* Reflectierapport Omgevingswet 2025 - Evaluatiecommissie Omgevingswet, p. 16.
2 Artikel 8.0b lid 1 Bkl jo. artikel 8.0b lid 2 onder a Bkl.
3 Artikel 8.0a lid 2 van het Bkl.
4 *Staatsblad* 2022, nr. 172, p. 113 e.v.
5 Rechtbank Gelderland d.d. 15 juli 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:4271.
6 Rechtbank Gelderland in een uitspraak van 29 mei 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:4271.
7 Rechtbank Oost-Brabant 8 juli 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:4796.
8 Rechtbank Rotterdam d.d. 27 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1786.
9 Rechtbank Overijssel d.d. 4 mei 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:2351.
10 *Werk aan de winkel.* Reflectierapport Omgevingswet 2025 - Evaluatiecommissie Omgevingswet, p. 10.
11 Rechtbank Overijssel d.d. 22 december 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:7373.
12 Rechtbank Overijssel d.d. 4 mei 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:2351.
13 Rechtbank Gelderland d.d. 22 december 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6233.
14 *Staatsblad* 2022, nr. 172, p. 114.