

BOPA (DEEL 2)

Omgevingswet | 2026

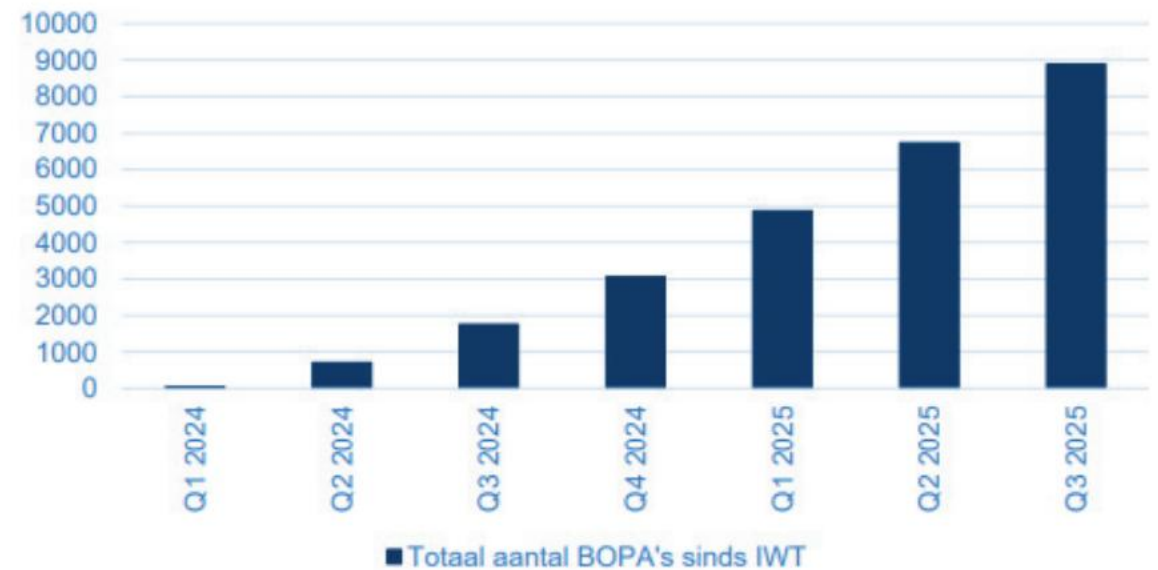
Merel Copier & Rachid Benhadi

WAT GAAN WE DOEN?

BOPA BLIJFT POPULAIR

- Het tweede reflectierapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet 'Werk aan de winkel' is op 10 maart jl. aangeboden aan de Tweede Kamer.
- De BOPA blijft een populair instrument.
- 'Grote zorgen' over de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Figuur 2. Cumulatief aantal BOPA-aanvragen sinds 1 januari 2024 (per kwartaal)



Bron: Cijfermatige bijlage bij de derde Voortgangsbrief Omgevingswet (VRO, 2025b)

BOPA BLIJFT POPULAIR

- Kabinetsreactie d.d. 19 juni 2026 (Kamerstukken 33118 / 34986, HG):

De BOPA-omgevingsvergunning is ook ná de transitie naar het nieuwe omgevingsplan een essentieel instrument onder de Omgevingswet, waarmee gemeenten in specifieke gevallen kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan. Bij het verlenen van een BOPA-omgevingsvergunning wordt net als bij omgevingsplanwijzigingen getoetst aan het criterium van evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Deze toets beperkt het risico van afbreuk aan een samenhangende benadering.

Een van de voordelen van het verlenen van een BOPA-omgevingsvergunning ten opzichte van een omgevingsplanwijziging is de kortere doorlooptijd. Een belangrijk voordeel van een omgevingsplanwijziging is, dat in het omgevingsplan regels voor verschillende activiteiten op verschillende locaties en dus ook voor toekomstige initiatieven gesteld worden. De BOPA-omgevingsvergunning heeft alleen betrekking op de specifieke activiteit(en) waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Wel is het zo dat het veelvuldig gebruik van de BOPA-omgevingsvergunning straks extra werk oplevert: omgevingsvergunningen voor BOPA's die bestaan uit een voortdurende activiteit moeten vanaf 2032 vijf jaar na onherroepelijk worden van de vergunning in het omgevingsplan worden omgezet. Ik houd deze ontwikkeling als minister van VRO in de monitoring van de Omgevingswet nauwgezet in de gaten.

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3652 (B&B Dordrecht)

- Omgevingsvergunning voor realiseren b&b
- Aanvankelijk vergund, in de bob, naar aanleiding van bezwaren, afgewezen
- Reden: geen sprake van etfal
- Beoordelingskader BOPA:

7. Met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow, gelezen in combinatie met de begripsomschrijving van de 'buitenplanse omgevingsplan activiteit' in de bijlage van de Ow, beschikt het college over de bevoegdheid om op grondslag van een aanvraag een omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan en die niet met toepassing van de beoordelingsregels van het omgevingsplan kan worden verleend. Het college kan de omgevingsvergunning, gelet op artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl, alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Bij de beoordeling van de aanvraag weegt het college de betrokken belangen af. De Afdeling oordeelt niet zelf of met het besluit over de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of dat besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan, binnen het kader van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3652 (B&B Dordrecht)

- I.c. oordeelt de Afdeling dat het college goed heeft gemotiveerd dat en waarom de b&b wat aard en uitstraling betreft niet in de woonomgeving past.

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3406 (Paardenkraamhotel De Ronde Venen)

- 4 november 2022: omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een nieuwe schuur die in gebruik wordt genomen als paardenkraamhotel.
- Lengte van de schuur is 20 m i.p.v. de vergunde 16 m.
- Omgevingsvergunning om de schuur te legaliseren aangevraagd en die is bij besluit van 31 mei 2024 afgewezen.

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3406 (Paardenkraamhotel De Ronde Venen)

- Instructieregels omgevingsverordening maakt deel uit van beoordelingskader BOPA

"7.2. Uit artikel 8.0b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bkl volgt dat op de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, anders dan een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang, de op grond van artikel 2.22 van de wet gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn. In het verlengde daarvan en - zo begrijpt de Afdeling - voor de leesbaarheid bepaalt de OVU in artikel 1.4, eerste lid, onder b, dat onder een omgevingsplan ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verstaan."

- Zie ook artikel 5.21 lid 2 onder c van de Omgevingswet (beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning)

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3406 (Paardenkraamhotel De Ronde Venen)

- Appellant betoogt dat met de op 4 november 2022 verleende omgevingsvergunning voor het paardenkraamhotel het gebruik als paardenkraamhotel al is toegestaan, zodat de uitbreiding van het gebruik als paardenkraamhotel geen reden voor weigering kan zijn.
- Dit betoogt slaagt niet.

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3406 (Paardenkraamhotel De Ronde Venen)

"Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gold de vaste rechtspraak van de Afdeling, dat een eerder verleende omgevingsvergunning voor een bouwplan in afwijking van het bestemmingsplan, geen grondslag biedt voor een ander bouwplan. Die afwijking heeft uitsluitend betrekking op een bepaald bouwplan en een bepaald gebruik en kan zich niet mede uitstrekken tot eventuele toekomstige omgevingsvergunningaanvragen voor andere bouwplannen op dezelfde locatie. Vergelijk de uitspraak van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2981. Een omgevingsvergunning omvat daarmee alleen de toestemming voor het uitvoeren van de aangevraagde activiteit, in dit geval het bouwen van een schuur van 16 m lang voor gebruik als paardenkraamhotel in strijd met het bestemmingsplan. Met de omgevingsvergunning die op 4 november 2022 is verleend, is het bestemmingsplan niet gewijzigd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het wijzigen van deze rechtspraak onder de Ow. Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omvat op grond van de Ow namelijk ook alleen de toestemming om de aangevraagde activiteit uit te voeren en houdt nog geen wijziging in van het omgevingsplan. Artikel 4.13, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet geeft evenmin aanleiding voor wijziging van die rechtspraak. Dat artikel strekt ertoe rechten te eerbiedigen die worden ontleend aan een onherroepelijke omgevingsvergunning, verleend op grond van het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Ow, maar brengt geen wijziging aan in het rechtsgevolg van een dergelijke omgevingsvergunning. Het voorgaande betekent dat de in 2022 verleende omgevingsvergunning voor het paardenkraamhotel geen grondslag kan bieden voor de vergunningverlening voor de aangevraagde uitbreiding."

EERSTE BOPA-UITSPRAKEN AFDELING

AbRS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3406 (Paardenkraamhotel De Ronde Venen)

- Belangrijke overweging!
- Afdeling ziet (op dit punt) geen aanleiding rechtspraak onder oud recht over afwijktoestemming te wijzigen.
- Parlementaire geschiedenis BOPA geeft ook dat het instrument de opvolger is van (o.a.) de Wabo-omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik
- BOPA is geen (!) alternatief voor de omgevingsplanwijziging
- BOPA is een beschikking, omgevingsplanregels zijn algemeen verbindende voorschriften
- Uit Afdelingsrechtspraak onder oud recht volgt dat omgevingsvergunning voldoende concreet moet zijn (zie bijv. uitspraak Veldhoven 2010)
- Werking 12.27a Bkl?

TOEPASSING 12.27A BKL

ARTIKEL 12.27A BKL

- Tijdelijke beoordelingsregel voor de BOPA:

*"Bij de toepassing van artikel 8.0a, tweede lid, 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.**"*

- Artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl:

"Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties."

- **Wat staat hier nu?**

ARTIKEL 12.27A BKL

- Dit artikel ondervangt een **tekortkoming in het overgangsrecht** (*Stb. 2022, 172*)
- Een onder oud recht verleende c-vergunning kan ook onder nieuw recht een grondslag bieden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een nader uitgewerkt bouwplan
- Zie eerdere artikel 2.10 lid 1 en onder c van de Wabo:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien: (...)

*de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, **tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;***

ARTIKEL 12.27A BKL

- Waarom is een c-vergunning onder oud recht dan een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit?
- Zie artikel 4.13 lid 1 Invoeringswet Ow:

Een ontheffing of vergunning voor een activiteit waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet en die onherroepelijk is, geldt als een omgevingsvergunning voor die activiteit.

Wat als de c-vergunning niet onherroepelijk is? Rechtbank Oost-Brabant 26 november 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:7779

ARTIKEL 12.27A BKL

- Dit artikel ondervangt een **tekortkoming in het overgangsrecht** (*Stb. 2022, 172*)
- Een onder oud recht verleende c-vergunning kan ook onder nieuw recht een grondslag bieden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een nader uitgewerkt bouwplan
- Maar ook onder **nieuw recht** biedt dit artikel de mogelijkheid om vergunningverlening voor een ontwikkeling te 'splitsen'
- Dit betekent dat ook een BOPA de basis kan zijn voor het vergunning van een (later) uitgewerkt bouwplan.
- **Hoe werkt dit?**

ARTIKEL 12.27A BKL

- BOPA voor een activiteit in strijd met het omgevingsplan
- Omgevingsplanactiviteitvergunningplicht voor bouwen in het omgevingsplan, die getoetst wordt aan regels in het omgevingsplan (artikel 22.26 en 22.29 van de Bruidsschat)
- Omgevingsplanactiviteit bouwen past niet in het omgevingsplan, dus BOPA
- Maar gelet op 12.27a Bkl is sprake van ETFAL als de omgevingsplanactiviteit voor bouwen past binnen de eerder afgegeven BOPA

ARTIKEL 12.27A BKL

"Het blijft dus gedurende de overgangsfase voor het omgevingsplan mogelijk om eerst **een appellabel «planologisch» basisbesluit** te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, op grondslag waarvan op een later moment een omgevingsvergunning kan worden verleend voor het feitelijk verrichten van **de (nader uitgewerkte) bouwactiviteit**. De in eerste instantie verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een locatieontwikkeling kan bijvoorbeeld al toestemming geven voor bouwrijp maken, kappen van bomen, grondverzet, het aanbrengen van verhardingen en het tot stand brengen van een verkaveling. **Ook kan als onderdeel van de vergunning de precieze locatie worden aangewezen waar bouwwerken (bijvoorbeeld woningen) mogen worden gebouwd. Daarbij kan ook al worden aangegeven welke maximale maatvoering de woningen hebben.** Naarmate de eerste omgevingsvergunning verder is uitgewerkt, vormt deze nadere uitwerking de basis voor de latere vergunningverlening voor het geconcretiseerde bouwplan. **Voor zover bij de eerste vergunning al uitdrukkelijk toegestaan, regelt artikel 12.27a, zoals hiervoor al toegelicht, dat voor de betrokken onderdelen van een bouwplan (zoals bijvoorbeeld de plaatsing in een bouwblok, de bouwhoogte en het bouwvolume) niet opnieuw een afweging hoeft plaats te vinden of hiermee wordt voldaan aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.** In het kader van de tweede vergunningaanvraag vindt alleen beoordeling plaats **op de onderdelen van het bouwplan waarin de eerdere vergunning niet voorziet**, zoals de beoordeling van de stedenbouwkundige-architectonische detaillering en de toets aan redelijke eisen van welstand."

TOEPASSING 12.27A BKL

Rechtbank Gelderland 29 mei 2026, ECLI:NL:RVS:RBGEL:4271

- Omgevingsvergunning voor nieuwbouw woning en bijgebouw.
- Etfal?
- BOPA 1 = onherroepelijk
- BOPA 1: maximale inhoud van 750 m³ en de oppervlakte van bijbehorende bouwwerken mag maximaal 200 m² bedragen
- BOPA 2 past hierin
- Artikel 12.27a Bkl

*"De argumenten van verzoekers die betrekking hebben op verlies van privacy kunnen naar het oordeel van de voorzieningenrechter in het kader van deze procedure **niet meer aan de orde komen**, omdat het realiseren van de woning al planologisch mogelijk is gemaakt in de eerdere vergunning. De gevolgen van het toestaan van een nieuwe woning voor verzoekers, zoals de eventuele vermindering van privacy, zijn dus reeds in die vergunningprocedure beoordeeld. Het had op de weg van verzoekers gelegen om deze bezwaren in het kader van die omgevingsvergunning kenbaar te maken aan het college. Hetzelfde geldt naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter voor het aantal sloopmeters. Als de nieuw te bouwen woning volgens verzoekers in strijd is met gemeentelijk beleid, dan had dat aangevoerd moeten worden bij de eerder verleende vergunning, die inmiddels onherroepelijk is."*

TIJDELIJKE BOPA

TIJDELIJKE BOPA

Rechtbank Den Haag 22 juli 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20787 (Massagesalon Oegstgeest)

- Massagesalon in strijd met kantoorbestemming
- **Etfal?**
- Etfal volgens de rechtbank niet gedefinieerd, maar 'beoogd is om aan te sluiten bij het criterium dat gold onder de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Het bevoegd gezag heeft op dit punt beleidsruimte

TIJDELIJKE BOPA

Rechtbank Den Haag 22 juli 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20787 (Massagesalon Oegstgeest)

- De rechtbank is van oordeel dat b en w hebben kunnen concluderen dat voldaan wordt aan etfal
- Kantoorpand is geen logische plek voor een massagesalon en b en w hebben erkend dat vanuit stedenbouwkundige oogpunt bekeken een massagesalon niet wenselijk is
- Desondanks mochten b en w zich op het standpunt stellen dat er voldoende gronden zijn om de massagesalon *tijdelijk* te realiseren
- Voor beperkte duur, tot 31 januari 2028, toegestaan
- Geen 'overwegende planologische bezwaren' aan de orde

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD

BINDEND ADVIES

Rechtbank Den Haag 16 juni 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20382 ([gemeente 2])

- Afwijzing aanvraag omgevingsvergunning voor het gebruiken van de ontsluitingsweg, ten behoeve van de ontsluiting van de beoogde tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten
- Uit artikel 16.15b, van de Ow volgt dat het college bij deze beoordeling het advies van de gemeenteraad in acht moet nemen
- Het advies van de gemeenteraad is **niet zelfstandig appellabel**, maar maakt gelet op **artikel 16.85, tweede lid, van de Ow onderdeel uit van het besluit** waarop het advies betrekking heeft
- Het voorgaande brengt mee dat de toetsing van de rechtbank van het bestreden besluit tot weigering van de omgevingsvergunning ook betrekking heeft op het advies van de gemeenteraad, waartegen eisers zich eveneens keren
- Hoe zit dit?

BINDEND ADVIES

Rechtbank Den Haag 16 juni 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20382 ([gemeente 2])

- Artikel 16.85 lid 2 van de Omgevingswet luidt:

2 Voor de mogelijkheid van beroep wordt:

- a. een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34, en
- b. een besluit over instemming op grond van artikel 16.16,

geacht deel uit te maken van het besluit waarop dat besluit betrekking heeft.

BINDEND ADVIES

Rechtbank Den Haag 16 juni 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20382 ([gemeente 2])

- Is bindend advies van de raad een besluit genoemd in artikel 16.85 van de Omgevingswet?

BINDEND ADVIES

Rechtbank Den Haag 16 juni 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20382 ([gemeente 2])

- Hoe zit het dan wel?

BINDEND ADVIES

Rechtbank Den Haag 16 juni 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:20382 ([gemeente 2])

- Rechtbank is van oordeel dat de raad het negatieve advies niet zorgvuldig heeft voorbereid.
- Zo blijkt uit de motivering niet dat de belangen van eisers zijn betrokken.
- Standpunten over gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die afwijken van de aan het raadsvoorstel ten grondslag gelegde onderbouwing

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 22 juni 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:5510 (Bergen op Zoom)

Rechtbank toetst ambtshalve of B&W bevoegd waren om de BOPA te verlenen

Rechtbank verwijst naar de door de raad vastgestelde lijst met adviesplichtige BOPA's:

*"Wanneer het college van burgemeester en wethouders voornemens is een positief besluit te nemen over een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, **waarbij op grond van artikel 16.65 Omgevingswet de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is of kan worden verklaard, is een advies met instemming vereist** in de volgende gevallen:*

Binnen stedelijk gebied (...) in het geval dat: het gaat om het oprichten of uitbreiden van een gebouw, waarbij met meer dan 20% van één of meer maten zoals opgenomen in het omgevingsplan wordt afgeweken."

N.B.: Niet in geschil dat binnen stedelijk gebied meer dan 20% van de maximale bouwhoogte wordt afgeweken. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is niet gevolgd.

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD

Gelet op gekozen formulering van het raadsbesluit ziet de rechtbank zich voor de vraag gesteld of in het voorliggende geval de UOV van toepassing verklaard had kunnen worden

Artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet: het bevoegd gezag **kan** de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing kan verklaren op de voorbereiding van een BOPA:

- als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; **én**
- waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD

Rechtbank: gelet op de aangeleverde weergave van de omgevingsdialoog had duidelijk moeten zijn dat verschillende belanghebbenden bedenkingen zouden hebben. Ook **kan** de activiteit, onder meer gelet op het bouwvolume en de verkeersaantrekkende werking, aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving

B&W hadden de UOV van toepassing **kunnen** verklaren en dus was bindend advies van de gemeenteraad nodig. B&W waren dan ook niet bevoegd om de BOPA te verlenen. Gebrek kan in bezwaar – met het alsnog vragen van advies aan de gemeenteraad – hersteld worden.

De rechtbank wijst er ter **voorlichting** op dat het bindend advies van de raad alleen kan gaan over het onderdeel waarvoor van het Omgevingsplan moet worden afgeweken. In deze zaak gaat het dan slechts om de afwijking van de maximale bouwhoogte uit het Omgevingsplan.

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD

Rechtbank Noord-Holland 26 mei 2026, ECLI:NL:RBNHO:2026:5957 (Haarlemmermeer)

Omgevingsplan laat bij recht de bouw van 171 woningen toe

Bouwplan behelst de bouw van 81 woningen. Op een aantal punten is het bouwplan in strijd met de planregels t.a.v. parkeren, bouwvlak wordt overschreden en de maximale bouwhoogte wordt overschreden

Raad heeft bindend adviesrecht bij meer dan 75 wooneenheden, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde visie of beleidskader

B&W hebben raad niet om advies gevraagd

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD

Hadden B&W om advies moeten vragen?

B&W: Neen. De raad heeft immers al bepaald dat binnen het plangebied van het (onherroepelijke) bestemmingsplan (171) woningen mogen worden gerealiseerd. Een bestemmingsplan is een juridisch bindend voorschrift met rechtstreeks werkende regels. Het zou daarom niet logisch en ook in strijd met de rechtszekerheid zijn om het adviesrecht zo uit te leggen dat de raad hier opnieuw moet worden geraadpleegd. Als de raad de kaders al heeft bepaald, is een advies niet meer nodig.

Rechtbank: Jawel. De gevraagde omgevingsvergunning behelst onder andere een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, omdat het bouwplan niet geheel in overeenstemming is met het bestemmingsplan (zie overweging 2.2. van deze uitspraak). Uit de bijlage bij het raadsbesluit volgt dat de raad in dat geval een bindend adviesrecht heeft bij de nieuwbouw van woningen met meer dan 75 wooneenheden. Daar is in dit geval sprake van: het project Mercator bevat onder andere de nieuwbouw van woningen met meer dan 75 wooneenheden, namelijk 81 wooneenheden.

Klopt deze redenering van de rechtbank wel?

PARTICIPATIE

PARTICIPATIE

- Uitgangspunt onder Omgevingswet is dat participatie door de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen vrijwillig is, maar de gemeenteraad kan BOPA-gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is. De wetgever heeft echter niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van onvoldoende participatie.
- In de rechtspraak wordt de lijn gehanteerd dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.
- Tot op heden leidt het schenden van een participatieverplichting niet tot grote procesrisico's
- Uitzonderingen daargelaten (zie bijv. Rechtbank Amsterdam 20 november 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275)

PARTICIPATIE

- In de praktijk lijkt participatie min of meer een dode letter te worden.
- Schenden participatieplicht bij UOV? Standaardverweer: appellant heeft/had zienswijzen kunnen indienen tegen ontwerpbesluit, en daarom is er geen sprake van een gebrek
- Schenden participatieplicht bij reguliere procedure? Standaardverweer: appellant had/heeft bezwaar kunnen maken, en in dat kader zijn opvattingen/bezwaren kenbaar kunnen maken
- Veelal reden voor de bestuursrechter om artikel 6:22 Awb (passeren gebreken) toe te passen
 - Let wel, niet altijd. Zie [Rechtbank Gelderland 27 augustus 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:6728](#) (tussenuitspraak, B&W moeten alsnog participatie opstarten)

AFDELING VRAAGT CONCLUSIE AAN NIJMEIJER

Aanleiding: verschillende omgevingsplan- en BOPA-zaken waarin appellanten klagen over de wijze waarop en de mate waarin participatie heeft plaatsgevonden voordat het omgevingsplan werd vastgesteld of een BOPA werd verleend

Verzoek aan A-G Nijmeijer:

- In zowel de Omgevingswet als het Omgevingsbesluit is niet bepaald hoe de wettelijk voorgeschreven participatie moet plaatsvinden. Voorzitter wil weten of er, ondanks deze vormvrijheid, **minimale eisen geformuleerd kunnen worden** waaraan het participatieproces moet voldoen.
- Ook is onduidelijk of participatie moet zien op de keuzes die een bestuursorgaan maakt voorafgaand aan het voornemen om een omgevingsplan te wijzigen, zoals bijvoorbeeld de locatiekeuze.
- Kan een bestuursorgaan participatie deels of helemaal overlaten aan een (project)ontwikkelaar. En als dat zo is, of en hoe het bestuursorgaan dan moet nagaan of participatie goed heeft plaatsgevonden?
- Ten slotte is de vraag of een gebrek in het participatieproces kan worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht. En zo ja, onder welke voorwaarden en in welke fase van de procedure?

AFDELING VRAAGT CONCLUSIE AAN NIJMEIJER

Wil je de discussie volgen? De conclusie is gevraagd in de volgende zaken:

- 202504735/1 (omgevingsplan Rhenen),
- 202505327/1 (omgevingsplan Baarle-Nassau);
- 202600463/1 (BOPA Zeist)

Conclusie Nijmeijer wordt medio december 2026 verwacht (de drie zaken worden op 15 oktober 2026 gezamenlijk op zitting behandeld)

RELATIVITEIT

REIKWIJDTE INSTRUCTIEREGELS H5 BKL

Rechtbank Midden-Nederland 30 juli 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:5150

BOPA voor het bouwen van een appartementencomplex met vier bouwlagen

Appellant: er is onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen (artikel 5.37 Bkl)

Artikel 5.37 Bkl luidt als volgt:

*"In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de gevolgen voor **het beheer** van watersystemen. Daarbij worden, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken."*

Artikel 5.37 van het Bkl is van overeenkomstige toepassing op BOPA's

B&W: relativiteitsvereiste staat in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond

REIKWIJDTE INSTRUCTIEREGELS H5 BKL

Wat overweegt de rechtbank?

*"(...) Eén van die instructieregels is dat rekening wordt gehouden **met de gevolgen van het bouwplan voor het beheer van watersystemen** en dat, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die systemen wordt betrokken. Het college doet een beroep op het relativiteitsvereiste. Op grond van het relativiteitsvereiste kan eiser geen succesvol beroep doen op een rechtsregel als die niet is geschreven om zijn belangen te beschermen. **De instructieregel waar eiser zich op beroept is opgenomen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit hoofdstuk bevat instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat impliceert dat de instructieregel niet alleen strekt tot bescherming van waterbelangen, maar ook tot het belang van omwonenden om geen wateroverlast te ondervinden.** Eiser heeft zich dus op deze bepaling kunnen beroepen."*

REIKWIJDTE INSTRUCTIEREGELS H5 BKL

Redenering rechtbank is hier te kort door de bocht. De instructieregel waar appellant zich op beroept ziet op de belangen van het waterschap (artikel 5.37 Bkl: *"wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen"*)

Artikel 5.37 Bkl ziet dus op de bescherming van de belangen van het waterschap als beheerder

De redenering van de rechtbank suggereert dat een omwonende zich kan beroepen op alle instructieregels die in H5 van het Bkl staan omdat die instructieregels zien op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Die redenering klopt niet: per regel zal beoordeeld moeten worden of die raakt aan de belangen van een omwonende

MOTIVERINGSPLICHT: VOOR WELKE AFWIJKINGEN WORDT DE BOPA VERLEEND?

AFWIJKINGEN MOTIVEREN

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 26 juni 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:5638

- B&W hebben een BOPA verleend het splitsen van twee percelen en het bouwen van twee woningen op die afgesplitste percelen
- Rechtbank overweegt dat uit de BOPA onvoldoende blijkt met welke bepalingen uit het omgevingsplan het initiatief in strijd is en voor welke afwijkingen van het omgevingsplan toestemming is verleend
- Rechtbank toetst dit ambtshalve, omdat dit de bevoegdheid van B&W raakt

AFWIJKINGEN MOTIVEREN

Rechtbank:

"Uit artikel 5.7, eerste lid, van de Ow volgt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning in ieder geval moet zien op één activiteit. De rechtbank is van oordeel dat de wetgever niet bedoeld kan hebben dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt verleend voor slechts een deel van de planregels waarmee het project in strijd is. Als een omgevingsvergunning wordt verleend voor een omgevingsplanactiviteit impliceert dat dat toestemming wordt verleend voor alle punten waarmee een project in strijd is met het omgevingsplan."

En let wel: "het omgevingsplan" moet ruim uitgelegd worden. Er moet ook gekeken worden naar eventuele strijdigheden van de aanvraag om BOPA met de bruidsschatregels en de regels uit de APV (bijv. ten aanzien van in- en uitritten)

AFWIJKINGEN MOTIVEREN

"De rechtbank is van oordeel dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat voor de hiernavolgende strijdigheden met het omgevingsplan toestemming is verleend en dat het college dus ten aanzien van die afwijkingen heeft getoetst aan de relevante beoordelingsregels:

(...)

- het tijdelijk deel van het omgevingsplan wordt op dit moment ook gevormd door de omgevingsplanregels van rechtswege (de zogenoemde bruidsschat). Die regels staan opgenomen in artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarin is onder andere artikel 22.26 opgenomen. In die bepaling staat dat het verboden is zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit een bouwactiviteit te verrichten. De rechtbank is van oordeel dat het bouwplan ook daarmee in strijd is, omdat het project ziet op het bouwen van twee bouwwerken. In het bestreden besluit heeft het college niet gemotiveerd dat is getoetst of wordt voldaan aan de daarvoor gestelde beoordelingsregels in onder andere artikel 22.29 van de planregels;

- verder voorziet het bouwplan ook in het realiseren van een uitweg van de beoogde woningen naar de [straat]. Uit artikel 2:12 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en artikel 22.8 van de Ow volgt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg. Dat betekent dat ook dat verbod nu wordt gezien als een omgevingsplanactiviteit. In het bestreden besluit heeft het college niet gemotiveerd dat is getoetst of wordt voldaan aan de daarvoor gestelde beoordelingsregels in de APV."

INPASSING BOPA

INPASSING BOPA

Rechtbank Overijssel 24 juli 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:4533

Moet al bij het verlenen van de BOPA inzicht worden gegeven in de wijze waarop die BOPA in het Omgevingsplan ingepast moet worden?

- BOPA aangevraagd voor een vrijstaande woning met berging, schuur en paardenrijbak. Voor de paardenbak is de omgevingsvergunning geweigerd
- Eisers: B&W hadden inzichtelijk moeten maken hoe de BOPA doorvertaald zal worden naar het omgevingsplan. Nu de omgevingsvergunning geweigerd is voor de paardenbak, is onduidelijk welke functie nu wordt toegekend aan het deel van het perceel waar de rijbak was beoogd.

Rechtbank:

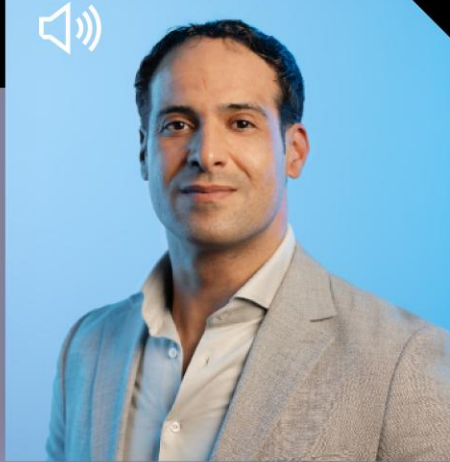
- uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van de BOPA moet deze ingepast worden in het omgevingsplan (artikel 4.17 Omgevingswet)
- geen wettelijke grondslag om al bij het verlenen van de BOPA vooruit te kijken naar de inpassing daarvan in het omgevingsplan
- nu de omgevingsvergunning voor de **locatie** waar de paardenbak was voorzien is geweigerd, blijft die locatie 'groen' (oftewel: met de BOPA is geen functiewijziging vergund voor die specifieke locatie)

Vragen? Neem contact op!



Merel Copier

m.copier@hekkelman.nl
024 - 382 84 95



Rachid Benhadi

r.benhadi@hekkelman.nl
06 - 13 73 69 52