



Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Auteurs: Rogier van Schelven, Pauline Modderman, Niek de Vreeze, Lotte Pol en Otto Schimmel
Met medewerking van: Lukas Baars (KokxDeVoogd)

DATUM	11-11-2024
VERSIE	Eindrapport

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)	5
1.3	Onderzoeksvragen en leeswijzer	7
2.	Onderzoeksverantwoording	9
2.1	Data-analyse en documentenanalyse	9
2.2	Enquête onder gemeenten en provincies	12
2.3	Interviews	14
2.4	Beschikbaarheid onderzoeksmateriaal	15
3.	Gebruik BOPA en omgevingsplanwijziging	18
3.1	Bevindingen	18
3.2	Feiten en cijfers	21
3.3	Percepties	25
4.	ETFAL: samenhang en balans tussen benutten en beschermen	32
4.1	Bevindingen	32
4.2	Feiten en cijfers	34
4.3	Percepties	36
5.	Reguliere en uitgebreide vergunningsprocedure	42
5.1	Bevindingen	42
5.2	Feiten en cijfers	44
5.3	Percepties	46
6.	Bindend adviesrecht en verplichte participatie	54
6.1	Bevindingen	54
6.2	Feiten en cijfers	57
6.3	Percepties	60
7.	Advies en instemming GS en ontheffing van instructieregels provincie	66
7.1	Bevindingen	66
7.2	Feiten en cijfers	67
7.3	Percepties	70

8.	Samenvattende conclusies en reflectie	75
8.1	Samenvattende conclusies	75
8.2	Reflectie	77
Bijlage 1. Gemeenten die BOPA besluiten hebben gepubliceerd in het Gemeentebblad (peildatum 1-8-2024)		81
Bijlage 2. BOPA-dossiers in analyse		82
Bijlage 3. Vragenlijst enquête gemeenten		83
Bijlage 4. Vragenlijst enquête provincies		90
Bijlage 5. Gespreksleidraden		92
	Gespreksagenda voor provincies	92
	Gespreksagenda voor initiatiefnemers	94
	Gespreksagenda voor gemeenten	96
Bijlage 6. Gesprekspartners		98



1. Inleiding

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Deze nieuwe wet bundelt wetten en regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving en beoogt deze te vereenvoudigen. Tientallen wetten en talloze algemene maatregelen van bestuur en regelingen over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water worden samengevoegd in één wet, vier Algemene Maatregelen van Bestuur en één ministeriële regeling.¹ De stelselherziening van de Omgevingswet heeft vier verbeterdoelen:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Dit onderzoek naar de werking van de BOPA in de praktijk wordt uitgevoerd in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet (hierna: EcO).² De EcO onderzoekt en evalueert hoe de Omgevingswet in de praktijk uitpakt en of de wet zijn verbeterdoelen bereikt. De EcO zal de volle breedte van de Omgevingswet evalueren door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken: de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regels, de algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Ook de ondersteunende instrumenten worden bij het onderzoek betrokken.

1.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Dit onderzoek gaat in op de werking van de vergunningverlening voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) in de praktijk.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) heeft iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege. Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren door een omgevingsvergunning aan te vragen. Als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan, is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Het kan een activiteit zijn waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen. Het kan ook een activiteit zijn die in strijd is met algemene regels in het omgevingsplan.

Op hoofdlijnen heeft de vergunningverlening voor een BOPA de volgende kenmerken. In de onderliggende hoofdstukken geven we een nadere toelichting op deze kenmerken.

- **Juridisch:**
 - o Het gaat om initiatieven die in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan – *hoofdstuk 3*

¹ Voor een nadere toelichting op de stelselherziening omgevingsrecht zie: Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 30 oktober 2023). Via: <https://open.overheid.nl/documenten/e8e6848b-1abc-41d5-b85e-e7f4cd36a921/file>.

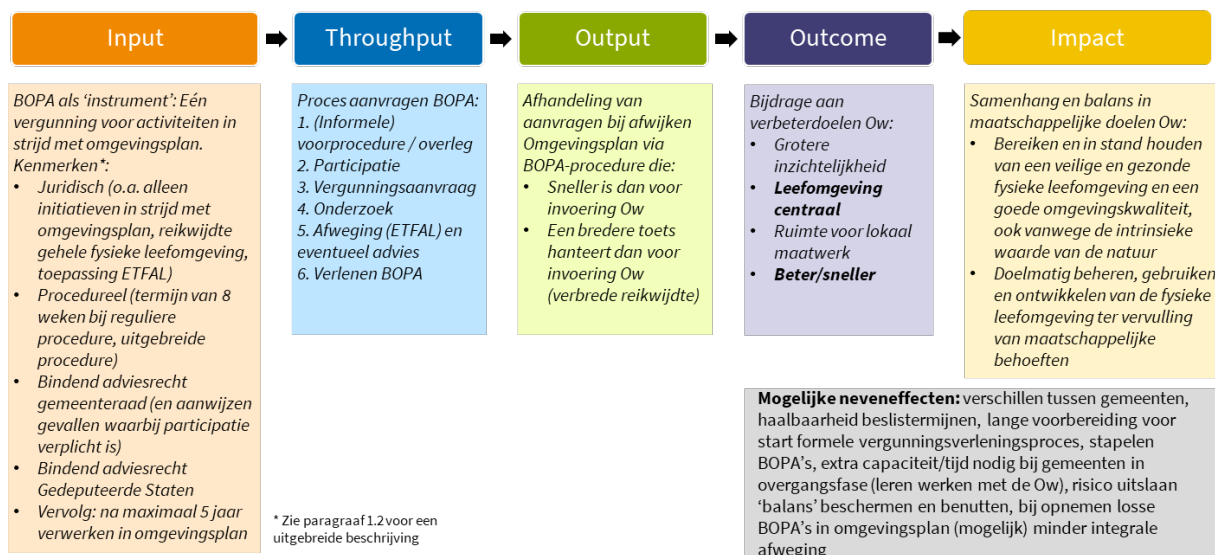
² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volkshuisvesting-en-ruimtelijke-ordening/organisatie/commissies/evaluatiecommissie-omgevingswet>.

- o De reikwijdte van een BOPA betreft de gehele fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordening, milieu, bouwen, et cetera) – *hoofdstuk 3*
- o Een omgevingsvergunning voor een BOPA mag alleen verleend worden als na realisatie van de betreffende activiteit sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) – *hoofdstuk 4*
- o Het Rijk geeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels voor de beoordeling van ETFAL – *hoofdstuk 4*
- **Procedureel:**
 - o Voor een omgevingsvergunning voor een BOPA geldt meestal de reguliere procedure. De beslistermijn voor de reguliere procedure is maximaal 8 weken met een mogelijkheid van verlenging met 6 weken. – *hoofdstuk 5*
 - o In sommige gevallen geldt voor de BOPA de uitgebreide procedure (als dit is aangewezen in de Omgevingswet en/of het Omgevingsbesluit op verzoek van de aanvrager, als het bevoegd gezag deze van toepassing verklaart). Uitzondering op de reguliere procedure is per geval te bepalen door het bevoegd gezag (B&W). Beslistermijn: 6 maanden – *hoofdstuk 5*
 - o Naast het verlenen van een BOPA kan de gemeente initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan faciliteren door het omgevingsplan te wijzigen – *hoofdstuk 3*
- **Rol gemeenteraad:**
 - o De gemeenteraad kan vooraf gevallen aanwijzen waarin een bindend advies van de raad nodig is voordat een BOPA wordt verleend – *hoofdstuk 6*
 - o De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is – *hoofdstuk 6*
- **Rol Gedeputeerde Staten:**
 - o Met de advies- en instemmingsbevoegdheid kan de provincie voorkomen dat de gemeente een omgevingsvergunning voor een BOPA verleent als die provinciale belangen doorkruist – *hoofdstuk 7*
- **Vervolg:**
 - o Als er veel BOPA's gelden naast het omgevingsplan, kan het onduidelijk zijn welke activiteiten wel of niet zijn toegestaan. BOPA's dienen daarom na maximaal 5 jaar verwerkt te zijn in het omgevingsplan (verplicht vanaf 2032) – *hoofdstuk 3*

Beleids Theorie BOPA

In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het beleid (of in dit geval, aan de wet). Welke veronderstellingen en verwachtingen had de wetgever met het wetsvoorstel?

De beleidstheorie van het instrument BOPA is door de wetgever niet expliciet beschreven. Op basis van een door de EcO gemaakte aanzet, de Memorie van Toelichting, beleidsteksten, relevante literatuur en interviews hebben we een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie van de BOPA (zie volgende pagina). De onderzoeksvragen hebben betrekking op de verschillende onderdelen van de beleidstheorie. In hoofdstuk 8 trekken we conclusies over de bijdrage aan de verbeterdoelen.



Figuur 1. Beleidstheorie BOPA.

1.3 Onderzoeksvragen en leeswijzer

Het doel van dit onderzoek is het evalueren van de werking van de BOPA in de praktijk. Ten behoeve van dit doel zijn tien onderzoeksvragen meegegeven door de EcO. In onderstaande tabel is aangegeven in welk hoofdstuk de betreffende onderzoeksvraag wordt beantwoord. De samenvattende conclusies aan de hand van de bevindingen op de tien onderzoeksvragen zijn in hoofdstuk 8 opgenomen.

Onderzoeksvragen	Hoofdstuk
1. Dragen de verbrede reikwijdte en de beoogde evenwichtige toedeling van functies aan locaties bij de toetsing van een aanvraag van een BOPA bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten?	4
2. Draagt de toepassing van de reguliere procedure bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een BOPA bij aan snellere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten van de procedure?	5
3. In hoeverre draagt de bevoegdheid van het college om bij besluit de uitgebreide vergunningsprocedure van in beginsel 6 maanden (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) toe te passen bij aan betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten?	5
4. Voor die BOPA-gevallen waarvoor de gemeenteraad verplichte participatie heeft verplicht: draagt verplichte participatie bij een BOPA bij aan snellere en betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk?	6
5. In hoeverre kan de verbrede reikwijdte bij de toetsing van een aanvraag van een BOPA bijdragen aan een balans tussen benutten en beschermen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten?	4
6. Hoe vaak maken gemeenten gebruik van een BOPA, en hoe vaak een omgevingsplanwijziging? Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?	3
7. Wanneer en waarom wordt een aanvraagprocedure om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omgezet in een procedure voor een wijzigingsbesluit omgevingsplan?	3
8. Draagt de systematiek van het bindend adviesrecht bij aan een beter evenwicht in de borging van zowel het primaat van de raad als de voortgang van de procedure?	6
9. Op welke wijze geven GS invulling aan advies en instemming bij een BOPA-aanvraag?	7
10. Op welke wijze geven GS invulling aan de norm om te beoordelen of ontheffing van instructieregels wordt verleend t.b.v. een BOPA-aanvraag?	7

Tabel 1. Verdeling onderzoeksvragen over hoofdstukken.

We beantwoorden de onderzoeksvragen aan de hand van een analyse van de feiten, cijfers en percepties over de werking van de BOPA in de praktijk. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de aanpak van het onderzoek.



2. Onderzoeksverantwoording

2. Onderzoeksverantwoording

In hoofdstuk 3 tot en met 7 beantwoorden we de onderzoeksvragen aan de hand van een analyse van de beschikbare feiten, cijfers en percepties over de werking van de BOPA in de praktijk. In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de onderzoeksmethoden die we hebben ingezet om de feiten, cijfers en percepties te verzamelen.

2.1 Data-analyse en documentenanalyse

Om de feiten en cijfers over de toepassing van de BOPA in kaart te brengen hebben we een analyse uitgevoerd van BOPA-dossiers en van ‘aanpalende besluiten’ van de gemeenteraad met betrekking tot bindend adviesrecht en verplichte participatie.

Analyse BOPA-dossiers

De kennisgeving van een BOPA dient via DROP (Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties³) gepubliceerd te worden in het Gemeentebblad. Om toegang te krijgen tot de BOPA-dossiers hebben we in samenwerking met het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (hierna: KOOP) een ‘uitdraai’ gemaakt van de in het Gemeentebblad (via Officiële bekendmakingen.nl) gepubliceerde BOPA's. Het door KOOP aangeleverde databestand is door ons opgeschoond (bijvoorbeeld verwijderen van tests, dubbelingen en kennisgeving van verlengingen). Na opschoning heeft bovenstaande route in totaal 410 gepubliceerde besluiten opgeleverd (met peildatum 1 juni 2024).⁴ De BOPA-besluiten zijn vervolgens op twee niveaus geanalyseerd:

- De 410 gevonden BOPA-dossiers met peildatum 1 juni zijn geanalyseerd om kengetallen over het gebruik van de BOPA te verzamelen. Ook hebben we bij iedere BOPA een categorisering toegevoegd van het type activiteit. De analyse is uitgevoerd in Excel om de kwantificeerbare onderzoeksvragen over het gebruik van de BOPA in de praktijk te kunnen beantwoorden.
- We hebben 30 BOPA-dossiers diepgaand geanalyseerd, bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in de wijze waarop de beoordeling van ETFAL is uitgevoerd. Daartoe zijn de volgende stappen genomen:
 - Op grond van de analyse van alle beschikbare dossiers hebben we een selectie gemaakt van dossiers die interessant zijn om te bestuderen in het licht van dit onderzoek. Kort gezegd, die dossiers waaruit geleerd kan worden over de toepassing van de BOPA-procedure in de praktijk. Bij de selectie hebben we daarom de volgende criteria gehanteerd: impact van de activiteit op de leefomgeving (aanzienlijke gevolgen), omvang van de activiteit, spreiding over gemeenten, spreiding over het type activiteiten en beschikbaarheid van het dossier.

³ DROP is het systeem om regelingen en bekendmakingen te publiceren. Vanuit DROP wordt direct aangeleverd naar het Gemeentebblad, het Provinciaal blad, het Waterschapsblad, het Blad gemeenschappelijke regeling en de Staatscourant. Al deze publicaties zijn vindbaar via www.officiële bekendmakingen.nl. Voor een nadere toelichting over DROP: <https://www.koopoverheid.nl/voor-overheden/gemeenten-provincies-en-waterschappen/drop>.

⁴ Omdat de ontwikkelingen snel zijn hebben we tijdens het opstellen van deze rapportage nogmaals een uitdraai van gepubliceerde BOPA besluiten met peildatum 1 augustus 2024 opgevraagd. Dat resulteerde in **1058** gepubliceerde BOPA besluiten. Deze laatste uitdraai hebben we niet meer inhoudelijk geanalyseerd (en dit geeft dus met name inzicht in de omvang en ontwikkeling van het gebruik van het instrument BOPA). Zie paragraaf 3.2 voor een nadere toelichting op het aantal BOPA's.

- o Na publicatie in het Gemeenteblad is het onderliggende dossier gedurende 6 weken online op te vragen. We hebben de relevante dossiers opgevraagd. Wanneer dit niet meer mogelijk was, hebben we in het interview met de betreffende gemeente het dossier opgevraagd. Ook hebben we van ieder besluit de bijbehorende kennisgeving opgezocht om de doorlooptijd van het besluit te analyseren. Dit heeft geresulteerd in een analyse van 20 dossiers.
- o Aanvullend hebben we in de interviews met gemeenten aan gesprekspartners gevraagd om interessante dossiers (die voldoen aan bovenstaande criteria) met ons te delen ten behoeve van de analyse. Dit heeft geresulteerd in een analyse van 10 dossiers.
- o In totaal zijn via deze methode 30 van de beschikbare 410 dossiers geselecteerd en geanalyseerd in Excel. In dit analysebestand zijn de onderzoeksvragen geoperationaliseerd en beantwoord aan de hand van de informatie in de dossiers.
- In hoeverre de analyse van 30 dossiers een representatief beeld geeft is niet met zekerheid te zeggen. Wel hebben we indicaties dat deze selectie van dossiers voldoende representatief is voor het doeleinde van dit onderzoek. We merken eerst op dat we vanwege de selectiecriteria (interessante dossiers om iets te leren over de werking van de BOPA in de praktijk) de keuzemogelijkheid in dossiers beperkt was. Gelet op de korte periode na inwerkingtreding van de Ow zijn er nog weinig ‘grote’ BOPA’s afgerond. Daarmee zijn de 30 dossiers ten tijde van het documentenonderzoek (nog geen half jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet) de meest interessante dossiers die uit documentenanalyse naar voren kwamen. Kortom, de keuze voor 30 dossiers is in de eerste plaats praktisch ingegeven (beschikbaarheid). Ten tweede hebben we de analyse in twee delen uitgevoerd. Na de analyse van de eerste 20 dossiers hebben we de 10 dossiers die we via de interviews hebben verkregen geanalyseerd. Deze aanvullende analyse leverde geen nieuwe inzichten meer op ter beantwoording van de onderzoeksvragen (er was dus sprake van verzadiging van inzichten).

Kanttekening bij het aantal gevonden BOPA's

Bovenstaande methode (via publicaties in het Gemeenteblad) geeft wat ons betreft het beste inzicht in gepubliceerde BOPA-besluiten. Een andere route die we hebben verkend is om de dossiers op te vragen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).⁵ Dit geeft een minder volledig beeld omdat niet alle omgevingsvergunningen op deze manier gepubliceerd worden. Voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke activiteiten, zoals het kappen van bomen of evenementen, is een publicatie op Regels op de kaart bijvoorbeeld niet wenselijk. Het gaat alleen om omgevingsvergunningen voor activiteiten die significante en voortdurende gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben. Tot slot zijn de onderliggende dossiers alleen via het Gemeenteblad op te vragen. Regels op de Kaart verwijst daarvoor door naar het Gemeenteblad. Hoewel de gehanteerde route het beste inzicht geeft is gaandeweg het onderzoek gebleken dat het geen volledig beeld geeft van alle BOPA's:

- Gesprekspartners geven aan dat zij BOPA-besluiten hebben genomen, maar die niet (altijd) in het Gemeenteblad zijn gepubliceerd, of niet op de wijze waarmee deze door KOOP zijn op te vragen (de

⁵ Overheden publiceren officiële documenten via het platform voor overheidspublicaties: de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Omgevingsdocumenten die overheden publiceren, komen via deze landelijke voorziening ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De regels zijn dan in het Omgevingsloket op de kaart te zien (via: <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/>). Voor meer informatie zie: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/publiceren-bopa/>.

kennisgeving is bijvoorbeeld als reguliere omgevingsvergunning gepubliceerd, niet met het kenmerk BOPA). Zo zijn via Officielebekendmakingen.nl geen BOPA-besluiten van de gemeente Amsterdam terug te vinden. In het interview en de enquête is door medewerkers van de gemeente aangegeven dat er al meer dan 80 besluiten zijn genomen (in de zes maanden na inwerkingtreding). Ook in gesprekken met andere gemeenten is aangegeven dat niet alle besluiten via DROP worden gepubliceerd en dat niet alle BOPA-dossiers als zodanig worden aangemerkt. Daarmee is het aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal BOPA-besluiten (veel) hoger ligt dan de via officielebekendmakingen.nl in het Gemeenteblad gepubliceerde besluiten. Als verklaring wordt gegeven dat in het zaakstelsel van de gemeente per dossier handmatig aangegeven dient te worden dat het een BOPA betreft. Dit gebeurt niet altijd en ook bieden niet alle zaakssystemen deze functionaliteit al aan (er is dan geen koppeling met DROP voor deze dossiers).

- Daarnaast geldt dat KOOP en andere gesprekspartners hebben toegelicht dat gemeenten soms ook ten onrechte een BOPA-besluit nemen (bijvoorbeeld omdat de activiteit ook binnenplannen vergund had kunnen worden).
- Kortom, het daadwerkelijke aantal genomen BOPA-besluiten is niet bekend. Wel is het op grond van de signalen in de enquête en interviews aannemelijk dat er (veel) meer besluiten zijn genomen dan gepubliceerd via Officielebekendmakingen.nl.

Analyse aanpalende besluiten

De Gemeenteraad kan gevallen aanwijzen van BOPA's waarbij hij bindend adviesrecht heeft en kan gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is (voor een uitgebreide toelichting, zie hoofdstuk 6). Om de onderzoeksvragen over bindend adviesrecht en verplichte participatie (hierna: de aanpalende besluiten) te beantwoorden hebben we via Officielebekendmakingen.nl gezocht naar publicaties van deze besluiten in het Gemeenteblad. Via onderstaande routes hebben we in totaal van **259** gemeenten een besluit over verplichte participatie gevonden en van **283** gemeenten een besluit over bindend adviesrecht. In **135** gevallen is één besluit genomen over verplichte participatie en bindend adviesrecht (voor een nadere toelichting zie hoofdstuk 6). We zijn als volgt te werk gegaan:

- Met de zoektermen 'Bindend adviesrecht buitenplanse' en 'verplichte participatie buitenplanse' hebben we met een filter ('publicerende organisatie') per gemeente gezocht op de aanpalende besluiten. Dit leverde van 200 gemeenten een besluit over verplichte participatie op en van 208 gemeenten een besluit over het bindend adviesrecht van de gemeenteraad.
- Op grond van bovenstaande zoekactie stellen we vast dat er geen sprake is van een eenduidige registratie van de aanpalende besluiten. Om te controleren of de publicaties in het Gemeenteblad een volledig beeld geven hebben we vervolgens via Google gezocht of in de resterende gemeenten besluiten over verplichte participatie of bindend adviesrecht zijn genomen. Hiervoor zijn de volgende zoekopdrachten gehanteerd: 'bindend adviesrecht bopa gemeente', 'regels bindend adviesrecht gemeente', 'verplichte participatie bopa gemeente' en 'regels verplichte participatie gemeente'. Dit leverde van 59 gemeenten een besluit over verplichte participatie bij een BOPA op en van 75 gemeenten een besluit over bindend adviesrecht.
- Via de enquête en verdiepende interviews met gemeenten zijn de inzichten over de betreffende gemeente geïntegreerd. Dit heeft geen aanvullende besluiten opgeleverd. De aanpalende besluiten zijn opgenomen in een Excel analysebestand.

De aanpalende besluiten zijn vervolgens op twee niveaus geanalyseerd:

- Alle besluiten zijn op hoofdlijnen geanalyseerd om kengetallen over de besluiten over bindend adviesrecht en verplichte participatie in beeld te brengen.

- Van 30 gemeenten hebben we een diepte-analyse van de aanpalende besluiten gemaakt om de onderzoeksvragen over de inhoud van de aanpalende besluiten te beantwoorden. Bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in de categorieën die gemeenten hebben aangewezen voor bindend adviesrecht en/of verplichte participatie en de verschillen tussen gemeenten. De 30 gemeenten zijn geselecteerd op grond van de volgende criteria: aantal BOPA besluiten, publicatiedatum van de lijsten (zowel gemeenten die al langer geleden lijsten hebben gepubliceerd als gemeenten die dit pas zeer recent hebben gedaan), opvallendheden in de lijsten (bijvoorbeeld heel uitvoerig of juist heel summier) en of we de gemeente ook nog zouden interviewen (zodat we door konden vragen op de inhoud van de besluiten en de werking in de praktijk).

2.2 Enquête onder gemeenten en provincies

Om de ervaringen met de BOPA in de praktijk bij een brede groep respondenten van gemeenten en provincies te verzamelen is een enquête (online-vragenlijst) opgesteld, verspreid en geanalyseerd.

Aanpak van het enquête-onderzoek:

- **Opstellen vragenlijsten.** De onderzoeksvragen van de EcO hebben we geoperationaliseerd naar enquêtevragen en antwoordopties. Omwille van de invulbaarheid hebben we veel gebruikt gemaakt van ‘gesloten vragen’ met antwoordopties. Daarnaast hebben we open vragen opgenomen.
 - Voor gemeenten betreft het een uitgebreide vragenlijst waarin alle relevante onderzoeksvragen over het werken met de BOPA in de praktijk door gemeenten aan bod komen.
 - Voor provincies betreft het een korte vragenlijst waarin specifiek de ervaringen met advies en instemming door GS aan bod komen.
- **Toetsen vragenlijsten.** De uitgewerkte vragenlijsten zijn ter reactie voorgelegd aan de begeleidingscommissie van dit onderzoek vanuit de EcO. Op grond van de reacties zijn wijzigingen doorgevoerd in de vraagstelling en antwoordopties.
- **Testen.** De vragenlijst is vervolgens getest door een medewerker van een gemeente die zich met de behandeling van BOPA’s bezighoudt. Doel van deze test was om te kijken in hoeverre de vragen en antwoordopties begrijpelijk en eenduidig zijn. Ook is de routing van de vragen getest. Op grond hiervan zijn nog een aantal wijzigingen aangebracht. De definitieve vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 2 en 3.
- **Verspreiden.** De vragenlijsten zijn verspreid onder potentiële respondenten. De enquête is op 19 juni 2024 uitgezet, en op 26 juli 2024 gesloten. Een nadere toelichting op de toegang tot de respondenten is in het tekstvak hieronder opgenomen.
- **Respons.** Aantal respondenten en representativiteit:
 - De enquête voor gemeenten is 64 keer ingevuld. De 64 respondenten zijn werkzaam bij 51 verschillende gemeenten. Dat betekent dat vanuit 15% van alle gemeenten (342) input is geleverd.
 - 60 van de 64 respondenten hebben aangegeven dat hun gemeente ervaring heeft met de BOPA. Voor 59 respondenten is de ervaring van de gemeenten dat één of meerdere BOPA-procedures in behandeling zijn en/of dat één of meerdere BOPA-procedures reeds zijn afgerond. Eén respondent heeft aangegeven dat de gemeente wel ervaring heeft met de BOPA, maar niet door behandeling of afronding van BOPA-procedures, maar door ‘adviseren’. De inhoudelijke vragen zijn dus beantwoord door 60 respondenten.

- o Vier respondenten (uit vier verschillende gemeenten⁶) hebben aangegeven dat hun gemeente nog geen ervaring heeft met de BOPA. Als reden hebben deze vier respondenten aangevinkt 'het is nog niet aan de orde geweest'. Twee van deze gemeenten hebben geantwoord dat de verwachting is dat het instrument BOPA in de toekomst vaak gebruikt zal worden. Eén respondent weet niet of het instrument in de toekomst gebruikt zal worden, één respondent geeft aan dat dit afhankelijk is van 'hoe de 'lijst van gevallen' in de praktijk uitwerkt'.
- o De enquête voor provincies is door alle provincies ingevuld (12).

Toegang tot respondenten

De toegang tot respondenten en gesprekspartners bij gemeenten is in dit onderzoek een uitdaging gebleken. Er is geen overzicht van medewerkers van gemeenten die met de BOPA werken die voor onderzoeksdoeleinden gebruikt kan worden. Er zijn wel verschillende contactbestanden bij bijvoorbeeld de VNG beschikbaar, maar deze zijn voor dit onderzoek niet ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. Ten eerste omdat de contactbestanden niet voor onderzoeksdoeleinden zijn aangelegd. Ten tweede is men terughoudend omdat gemeenten al veelvuldig worden bevraagd (zo worden momenteel verschillende monitors en onderzoeken naar de werking van de Omgevingswet uitgevoerd).

Het onderzoeksteam heeft veel tijd geïnvesteerd om contactgegevens van medewerkers bij gemeenten die werken met de BOPA te verzamelen. Dit was een arbeidsintensief proces dat uiteindelijk tot een relatief beperkte lijst potentiële respondenten heeft geleid. Hierna een overzicht van de bronnen en activiteiten om toegang tot respondenten te krijgen:

- In de verkennende gesprekken hebben we de gesprekspartners gevraagd om contactgegevens van personen uit hun netwerk (na toestemming van diegenen) met ons te delen.
- Oproep deelname onderzoek verspreid via bijeenkomsten van de leernetwerken van de VNG (leernetwerk VTH en leernetwerk participatie). Verzoek tot deelname enquête verspreid onder deelnemers van de leernetwerken.
- Via Platform31 is een link naar de enquête opgenomen in een mailinglijst met G4 en G40 gemeenten die zich bezighouden met de implementatie van de Omgevingswet (verzoek om de enquête te verspreiden onder relevante collega's).
- De enquête is verspreid via LinkedIn (via de onderzoekers, leden van de EcO en via kanalen die potentieel bezocht worden door respondenten).
- Op de Schakeldag 2024 in Den Bosch is tijdens twee sessies over de BOPA een oproep gedeeld voor deelname aan de enquête. De onderzoekers hebben bovendien QR-codes met de link naar de enquête uitgedeeld aan de aanwezigen van deze sessies en aan andere aanwezigen op de Schakeldag.
- Het platform 'Aan de slag met de Omgevingswet' heeft de link naar de enquête gedeeld via de Nieuwsbrief en via social media kanalen (LinkedIn en Twitter. Het LinkedIn kanaal van Aan de slag met de Omgevingswet heeft een bereik van bijna 13.000 volgers).

Wanneer bovenstaande routes contactgegevens hebben opgeleverd van potentiële respondenten zijn deze personen door ons aangeschreven om deel te nemen aan het onderzoek. Het ging in totaal om 22 gemeenten waarbij we één of meerdere contactpersonen in beeld hebben gekregen. De overige respondenten zijn afkomstig via de 'indirecte routes' (zij hebben de oproep voor deelname aan het onderzoek bijvoorbeeld in een nieuwsbrief gezien). Vanwege het beperkte aantal contactgegevens van

⁶ Leiden, Alkmaar, Súdwest-Fryslân en Bunnik.

potentiële respondenten hebben we afstemming met de begeleidingscommissie besloten om meer verdiepende interviews met gemeenten te voeren dan oorspronkelijk beoogd. Dit om een goed beeld te kunnen krijgen van de ervaringen in de praktijk. In totaal zijn verdiepende gesprekken met medewerkers van 15 gemeenten gehouden (voor een nadere toelichting zie paragraaf 2.3). De enquête voor gemeenten is 64 keer ingevuld. De 64 respondenten zijn werkzaam bij 51 verschillende gemeenten.

Zoals uit bovenstaande blijkt, hebben we verschillende routes bewandeld om toegang te krijgen tot de beoogde respondenten. We zijn iedereen die heeft geholpen met het verspreiden van de enquête zeer erkentelijk. Ondanks de veelvuldige verzoeken voor deelname aan onderzoeken die de verschillende partijen ontvangen hebben we het contact steeds als zeer behulpzaam ervaren.

Voor toegang tot respondenten bij provincies is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) een contactenbestand ter beschikking gesteld met contactpersonen vanuit alle provincies.

2.3 Interviews

In aanvulling op de data-analyse, documentenanalyse en enquête zijn semigestructureerde interviews gevoerd. We hebben twee type interviews gevoerd:

- Bij aanvang van het onderzoek hebben we een aantal verkennende gesprekken gevoerd om eerste beelden over de werking van de BOPA in de praktijk op te halen, maar ook om de onderzoeksmethodiek en aandachtspunten voor het onderzoek te toetsen. Deze gesprekken zijn bijvoorbeeld ook gebruikt om mogelijkheden om in contact te komen met medewerkers van gemeenten te verkennen. We hebben verkennende gesprekken gevoerd met het ministerie van BZK, de VNG, DSO, KOOP en het IPLO. Deze selectie is in afstemming met de begeleidingscommissie gemaakt.
- Met ervaringsdeskundigen vanuit de praktijk (gemeenten, (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers en provincies) zijn verdiepende interviews gevoerd. Het doel van deze gesprekken was om de inzichten uit de andere onderzoeksmethoden over de werking van de BOPA in de praktijk te verdiepen. Gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van hun praktijkervaring met de BOPA. We hebben gemeenten geselecteerd die veel ervaring hebben met de BOPA (specifiek met omvangrijke BOPA's) en gemeenten die in de verkennende gesprekken zijn genoemd als interessante gesprekspartners. De contactgegevens komen deels voort uit het netwerk van de gesprekspartners uit de verkennende gesprekken en zijn deels zelf benaderd aan de hand van bestudering BOPA-dossiers. Gemeenten vormen een diverse groep. We hebben er in de selectie van gemeenten rekening mee gehouden een diverse groep gemeenten te spreken. Zo hebben we geselecteerd op grote en kleine gemeenten, op veel of juist nog weinig BOPA's en op gemeenten uit de randstad en daarbuiten. Tijdens de laatste interviews merkten we dat er verzadiging van inzichten ontstond. We denken daarom dat we aan de hand van de 15 interviews een goed beeld van de praktijkervaringen van gemeenten hebben gekregen.

De gesprekspartners ontvingen een week voorafgaand aan het gesprek een leidraad ter voorbereiding. In bijlage 4 zijn de gespreksleidraden opgenomen. In bijlage 5 is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

2.4 Beschikbaarheid onderzoeksmateriaal

Bij afronding van de informatieverzameling voor dit onderzoek was de Omgevingswet ruim een half jaar in werking. Deze context maakt dat er aandachtspunten zijn met betrekking tot de beschikbaarheid van het onderzoeksmateriaal waarop we onze bevindingen kunnen baseren:

- Veel gesprekspartners en respondenten geven aan dat de looptijd (te) kort is om iets te zeggen over alle facetten van de werking van de BOPA in de praktijk. Zo geven verschillende gesprekspartners bijvoorbeeld aan nog geen ervaring te hebben met de uitgebreide procedure en ook geven veel gemeenten aan dat er nog geen praktijkervaring is met het bindend adviesrecht (wel geven verschillende gesprekspartners aan dat zij procedures in voorbereiding hebben).
- Verschillende intermediairs van initiatiefnemers hebben ten tijde van dit onderzoek aangegeven nog niet over de BOPA in gesprek te willen, omdat zij van mening zijn dat dit onderzoek te kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvindt. Derhalve hebben we het perspectief van initiatiefnemers beperkt kunnen meenemen: er is gesproken met enkele adviseurs van initiatiefnemers die bijvoorbeeld grote projecten ontwikkelen.
- Er zijn veel BOPA-besluiten genomen. Gemeenten geven in gesprekken en de enquête aan dat zij momenteel veel ervaring opdoen met het instrument. Op het moment van uitvoering van dit onderzoek komt die ervaring met name voort uit 'kleine' BOPA's (aanvragen die voorheen onder de 'kruimelgevallenregeling' zouden vallen). Vaak wordt aangegeven dat vlak voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog veel grote aanvragen zijn gedaan door initiatiefnemers.
- Zoals in paragraaf 2.1 toegelicht is de data-analyse / documentenanalyse niet gebaseerd op een volledig beeld van alle gepubliceerde BOPA's. De gehanteerde analyse (via publicaties in het Gemeenteblad) geeft het meest volledige beeld van gepubliceerde BOPA-besluiten. Echter, niet alle BOPA's worden als zodanig gepubliceerd in het Gemeenteblad. Op basis van de enquête en interviews is het aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal BOPA-besluiten (veel) hoger ligt dan de via officiële bekendmakingen.nl gepubliceerde besluiten.
- Zoals in paragraaf 2.2 toegelicht, was de toegang tot respondenten bij gemeenten een uitdaging in dit onderzoek. De enquête is ingevuld door 60 medewerkers van gemeenten die praktijkervaring hebben met de BOPA. De respondenten zijn afkomstig uit 51 gemeenten met uiteenlopende inwoneraantallen. De respondenten werken bij of voor 28 kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners), 11 middelgrote gemeenten (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners) en 12 grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Desalniettemin is een respons van 60 te klein om te dienen als een statistisch representatief beeld van de gehele populatie van gemeenten. Omdat de respons achterbleef zijn meer verdiepende interviews met gemeenten gevoerd dan in eerste instantie voorzien (15 gesprekken in plaats van 4).

Onlangs bovenstaande kanttekeningen met betrekking tot de beschikbaarheid van het onderzoeksmateriaal is ons beeld dat we met de ingezette methoden een goed beeld hebben gekregen van de huidige werking van de BOPA in de praktijk in het eerste jaar, 2024, dat deze maatregel beschikbaar is. Zo laten de enquêteresultaten een eenduidig beeld zien bij de antwoorden en merkten we bij de laatste verdiepende interviews dat deze geen nieuwe inzichten meer opleverden over de werking van de BOPA in de praktijk (er is sprake van saturatie van de inzichten).

Gelet op bovenstaande kanttekening geven we – met het oog op de herhaling van het onderzoek in 2028 – per onderzoeksvraag een beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal volgens onderstaande maatlat.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we de vraag beantwoorden.

Indien er voldoende cijfers en feiten beschikbaar zijn, kunnen we een conclusie trekken ter beantwoording van de onderzoeksvraag. Cijfers en feiten omvatten alle informatie die onomstotelijk vaststaat, zoals absolute aantallen (bijvoorbeeld het aantal ingediende aanvragen). Afhankelijk van de onderzoeksvraag, kan ook aan de hand van percepties (waarnemingen en ervaringen van betrokkenen) een antwoord worden geformuleerd op de onderzoeksvraag.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

De gevonden percepties omvatten een beschrijving van de waarnemingen en ervaringen van betrokkenen. Omdat percepties gaan over de waarnemingen en ervaringen van personen, is dit niet iets wat onomstotelijk vaststaat en te generaliseren is. Het is daarom lastig om aan deze percepties een harde conclusie te verbinden. Wel leveren percepties belangrijke signalen op over hoe aspecten van het instrument BOPA door betrokkenen worden ervaren.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we (nog) geen antwoord geven

Als er – ondanks de inzet van verschillende onderzoeksmethoden –onvoldoende feiten, cijfers en percepties beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om de onderzoeksvraag (volledig) te beantwoorden.



3. Gebruik BOPA en omgevingsplanwijziging

3. Gebruik BOPA en omgevingsplanwijziging

Dit hoofdstuk opent met de beantwoording op onderzoeksvragen 6 en 7 (paragraaf 3.1). Daarna volgen de onderzoeksresultaten. We behandelen eerste de feiten en cijfers (paragraaf 3.2) en daarna de percepties (paragraaf 3.3) over de werking van de BOPA in de praktijk.

3.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we twee onderzoeksvragen:

- **Hoe vaak maken gemeenten gebruik van een BOPA, en hoe vaak een omgevingsplanwijziging? Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag? (vraag 6)**
- **Wanneer en waarom wordt een aanvraagprocedure om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omgezet in een procedure voor een wijzigingsbesluit omgevingsplan? (vraag 7)**
 - *Welke overwegingen hanteert het bevoegd gezag bij de keuze voor een BOPA? Met andere woorden: heeft het bevoegd gezag scherp in beeld wanneer een BOPA toegepast kan worden?*
 - *Welke overwegingen hanteert het bevoegd gezag bij de keuze voor een wijzigingsbesluit omgevingsplan? Met andere woorden, heeft het bevoegd gezag scherp in beeld wanneer een BOPA niet toegepast kan worden en men dus gebruik moet maken van een wijzigingsbesluit omgevingsplan.*

Bevinding 1. De BOPA wordt veelvuldig gebruikt. Op 1 augustus zijn er ruim 1.000 BOPA-besluiten gepubliceerd in het Gemeenteblad. 145 gemeenten hebben één of meerdere BOPA-besluiten gepubliceerd in het Gemeenteblad. 197 gemeenten hebben dus nog geen BOPA-besluit gepubliceerd in het Gemeenteblad. Op grond van de signalen in de enquête en interviews is het aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal genomen BOPA-besluiten (veel) hoger ligt dan het aantal gepubliceerde besluiten in het Gemeenteblad (veel BOPA's worden niet als zodanig gepubliceerd in het Gemeenteblad).

- In de eerste maanden na inwerkingtreding van de Ow zijn relatief weinig BOPA-besluiten genomen. Gesprekspartners geven aan dat vlak voor inwerkingtreding van de Ow veel aanvragen zijn ingediend (zodat deze nog konden worden afgehandeld op grond van het oude omgevingsrecht). Vanaf het tweede kwartaal neemt het aantal BOPA-besluiten fors toe.
- We hebben 411 BOPA-besluiten nader geanalyseerd. Het grootste deel van de gepubliceerde BOPA-besluiten heeft betrekking op activiteiten aan/bij/van één woning of gebouw (67%). Het gaat dan bijvoorbeeld over een aanbouw, verbouwing, het plaatsen van een dakkapel, et cetera. Gesprekspartners en respondenten geven aan nog geen of beperkt ervaring te hebben met 'grote' BOPA's. Wel wordt aangegeven dat er verschillende grote initiatieven in voorbereiding zijn (zie hoofdstuk 5 over de voorprocedure).

Bevinding 2. Het aantal omgevingsplanwijzigingen ligt een stuk lager. De meeste respondenten en gesprekspartners geven aan dat hun gemeente nog geen omgevingsplanwijziging heeft doorgevoerd. Via de website 'plannen voor de leefomgeving' zijn 24 omgevingsplanwijzigingen

aangetroffen (20 TAM-IMRO-omgevingsplanwijzigingen en 4 STOP-TPOD omgevingsplanwijzigingen).⁷

- Een vergelijking tussen het aantal BOPA's en omgevingsplanwijzigingen heeft nuance. Wanneer we kijken naar het type activiteiten waarover BOPA-besluiten zijn genomen zien we dat het met name gaat over activiteiten die voorheen onder de kruimelgevallenregeling ex. artikel 2.12 lid 1 onder a, 2 Wabo (oud) zouden vallen of activiteiten van tijdelijke aard. Dit zijn activiteiten die uiteindelijk niet in een omgevingsplan zullen worden opgenomen. Gelet op het type activiteit is een vergelijking met de door ons als 'bijzonder' gecategoriseerde BOPA's passender. Dit zijn grote en impactvolle activiteiten die aansluiten bij het type van categorieën waar gemeenteraden het adviesrecht willen toepassen (zie hiervoor de categorieën van gevallen zoals opgesomd in paragraaf 6.2). Dit gaat om 11% van de door ons bestudeerde BOPA's. Daarmee ontstaat dus een genuanceerder beeld over het verschil in aantal. Namelijk 45 'bijzondere' BOPA's en 24 omgevingsplanwijzigingen.

Bevinding 3. De meeste respondenten en gesprekspartners geven de voorkeur aan een BOPA boven het wijzigen van het omgevingsplan wanneer een initiatiefnemer een activiteit wil uitvoeren die strijdig is met het omgevingsplan. 72% van de respondenten geeft aan de voorkeur te geven aan een BOPA boven wijziging van het omgevingsplan. Gesprekspartners verwachten in de transitiefase naar het definitieve omgevingsplan (veel) meer BOPA's dan planwijzigingen. Respondenten en gesprekspartners noemen de volgende overwegingen om te kiezen voor een BOPA:

- **Keuze voor de 'lichte' procedure: snelheid en eenvoud.** Bij de BOPA geldt in principe de reguliere procedure en bij een omgevingsplanwijziging de uitgebreide procedure. Bij een planwijziging moet de gemeenteraad een besluit nemen. Bij de BOPA is de raad (behoudens advies en instemming bij vooraf vastgestelde categorieën) niet betrokken. De keuze voor snelheid en eenvoud wordt door nagenoeg alle gesprekspartners genoemd als overweging om voor een BOPA te kiezen.
- **Het omgevingsplan is nog niet definitief.** Iedere gemeente heeft een omgevingsplan van rechtswege, dit bestaat uit een tijdelijk en een nieuw deel.⁸ Gemeenten geven aan dat een omgevingsplanwijziging niet de voorkeur heeft tijdens de overgangsfase. De gemeente heeft nog geen volledig beeld van het uiteindelijke omgevingsplan dat uiterlijk op 1-1-2032 gebiedsdekkend moet zijn vastgesteld. Het is dan makkelijker om voor een BOPA te kiezen, omdat de beoordeling zich dan louter beperkt tot het besluitgebied waarop de BOPA ziet. Daarbij komt dat de ruimtelijke afwegingen die moeten worden gemaakt voor een BOPA in de regel beperkter zijn in omvang dan voor een (grote) omgevingsplanwijziging.
- **ICT voor doorvoeren wijzigingen in omgevingsplan nog niet op orde.** Parallele wijzigingen en besluiten zijn bij wijzigen van een omgevingsplan niet mogelijk. Omdat 'parallel wijzigen en besluiten' onder de huidige software niet mogelijk is, kiest men voor een TAM-IMRO of een BOPA.

Bevinding 4. Het grootste deel van de gesprekspartners en respondenten (64% van de respondenten) geeft aan een helder beeld te hebben wanneer een BOPA niet toegepast kan worden en men dus gebruik moet maken van een wijzigingsbesluit omgevingsplan (WOP). Respondenten en gesprekspartners noemen de volgende overwegingen om te kiezen voor een omgevingsplanwijziging:

⁷ Zie: <https://www.plannenvoordeleefomgeving.nl/>. Het aantal omgevingsplanwijzigingen (20 TAM-IMRO en 4 STOP-TPOD) is gebaseerd op een analyse van alle gemeenten op 'plannen voor de leefomgeving' (gepubliceerd tot en met 15 april 2024).

⁸ Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/omgevingsplan-rechtswege/>.

- **Er is geen sprake van een concreet en afgebakend project.** Voor een BOPA is een concreet en afgebakend project vereist, waarmee eenmalig kan worden afgeweken van het omgevingsplan. Een BOPA kan dus niet worden gebruikt voor toekomstige, nog niet geconcretiseerde, (bouw)plannen. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan voor een planwijziging te kiezen als er sprake is van een functiewijzigingen, als een project perceel overstijgend is en als er geen sprake is van een concreet bouwplan. In de praktijk leeft de vraag waar de grens ligt. Tot waar kan worden gesproken van een concreet en afgebakend project? Een aantal gesprekspartners geeft aan dat grote gebiedsontwikkelingen mogelijk ook gerealiseerd kunnen worden aan de hand van een stapeling van BOPA-besluiten (opvolgende BOPA's). We hebben geen feitelijk beeld kunnen krijgen over in hoeverre dit voorkomt.
- **Flexibiliteit.** Bij het wijzigen van het omgevingsplan kan er meer flexibiliteit worden toegepast zodat (bijvoorbeeld) een eventueel bouwplan nog kan worden aangepast. Aangegeven wordt dat het bij gebiedsontwikkelingen en/of complexe projecten verstandig kan zijn om als initiatiefnemer te kiezen voor het aanvragen van een wijziging van het omgevingsplan.
- **Dubbel werk voorkomen.** Een BOPA levert uiteindelijk dubbel werk op, want je moet later alsnog de BOPA in een omgevingsplan verwerken (als het niet gaat om een tijdelijke activiteit).
- **Bevoegdheid.** De gemeenteraad gaat over het omgevingsplan⁹ en het college is bevoegd gezag voor de BOPA (wel heeft de gemeenteraad bindend adviesrecht voor categorieën van gevallen die zij daarvoor hebben aangewezen). Aangegeven wordt dat het voor situaties waarin de gemeente ook zelf initiatiefnemer is het zuiverder is om het omgevingsplan te wijzigen.
- **Zekerheid.** Bij wijziging van een functie (voorheen: 'bestemming'), geven initiatiefnemers in sommige gevallen de voorkeur aan een omgevingsplanwijziging. Met een wijziging van de functie in het omgevingsplan, wordt deze wijziging definitief en de 'oude' functie komt dan te vervallen. Bij een BOPA komt de vergunning voor een 'nieuwe' functie als het ware bovenop de 'oude' functie te liggen. De eigenaar kan dan ook weer voor kiezen de 'oude' functie toe te passen / herstellen. Bijvoorbeeld: een ontwikkelaar heeft een BOPA aangevraagd voor het realiseren van een woonwijk, maar de oorspronkelijke functie (dus zoals opgenomen in het omgevingsplan) was bedrijfsruimte. Dan kan een bedrijf zich alsnog op die plek gaan vestigen en de functie bedrijfsruimte opnieuw activeren, immers: deze functie is nog steeds rechtmatig planologisch 'bestemd' in het vigerende omgevingsplan. Ontwikkelaars geven aan dat financiers het soms ook meer zekerheid vinden geven als het omgevingsplan is aangepast.

Bevinding 5. Als er veel BOPA's gelden naast het omgevingsplan, kan het onduidelijk zijn welke activiteiten wel of niet zijn toegestaan. BOPA's die voortdurend van aard zijn in de zin van artikel 4.17 Omgevingswet dienen daarom na maximaal 5 jaar verwerkt te zijn in het omgevingsplan (verplicht vanaf 2032). Op grond van de interviews en onze documentenanalyse zien we een aantal inhoudelijke en organisatorische uitdagingen bij het verwerken van de BOPA's in het omgevingsplan:

- Uit onze documentenanalyse blijkt dat er geen eenduidig overzicht van BOPA's uit DROP of het DSO te halen is. Zo zijn er geen publicatiestandaarden voor BOPA's vastgesteld (er is bijvoorbeeld geen STOP-TPOD). Gelet op het grote aantal BOPA-besluiten zal het ingewikkeld en tijdrovend zijn om alle besluiten terug te vinden, met als risico dat er besluiten straks niet verwerkt worden.
- Gemeenten zitten in de transitiefase naar een definitief omgevingsplan. Het bewaken van de samenhang tussen de BOPA-besluiten zien gesprekspartners als een belangrijke uitdaging. Gesprekspartners geven aan dat ze bang zijn dat het verwerken van alle BOPA's straks niet een

⁹ In artikel 2.8 van de Omgevingswet is opgenomen dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouder.

evenwichtig omgevingsplan oplevert.

Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van vraag 6 en 7.

- Omdat niet alle BOPA-besluiten als zodanig worden gepubliceerd in het Gemeenteblad kunnen we in dit onderzoek geen uitspraak doen over het exacte aantal BOPA's. Ook van het aantal omgevingsplanwijzigingen is geen volledig overzicht beschikbaar. Met het oog op monitoring, evaluatie en de toekomstige verwerking van BOPA's in omgevingsplannen is een eenduidige publicatie van BOPA's (kennisgevingen en besluiten) van belang.
- Op grond van de percepties van respondenten en gesprekspartners is het aantal gepubliceerde besluiten een onderschatting van het totaal aantal genomen BOPA-besluiten.
- Met betrekking tot de afwegingen van respondenten en gesprekspartners over de overwegingen om te kiezen voor een BOPA of omgevingsplanwijzigingen ontstaat een eenduidig beeld. De meeste respondenten geven ook aan een helder beeld te hebben van wanneer de BOPA niet kan worden toegepast (en een omgevingsplanwijziging toegepast dient te worden). We horen in de gesprekken veelvuldig dezelfde argumenten en overwegingen terugkomen (zowel bij gemeenten als bij adviseurs van initiatiefnemers).

3.2 Feiten en cijfers

BOPA en omgevingsplanwijziging

Als een initiatiefnemer een activiteit wil uitvoeren in de leefomgeving die strijdig is met het omgevingsplan, dan kan de gemeente dit (als dat wenselijk wordt geacht) toch faciliteren. Gemeenten kunnen hun omgevingsplan wijzigen of kunnen van het omgevingsplan afwijken (met een BOPA). Meestal vraagt de initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor een BOPA aan. Dit is namelijk een eenvoudigere procedure dan een wijziging van het omgevingsplan. Toch kan het onder bepaalde omstandigheden de voorkeur verdienen om een wijziging van het omgevingsplan aan te vragen. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven waarbij gelijktijdig in samenhang een aanpassing van andere regels uit het omgevingsplan nodig is. Bijvoorbeeld afschalen van de gebruiksruimte van omliggende bedrijven om woonbebouwing mogelijk te kunnen maken. Of het schrappen van niet-benutte bouw- of gebruiksmogelijkheden. Dan is een wijziging van het omgevingsplan nodig. Dit kan namelijk niet met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Een aanvraag tot wijziging van een omgevingsplan kan ook los van een te realiseren project voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan burgers of belangenorganisaties die een aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan indienen. Bijvoorbeeld als ze bepaalde regels uit het omgevingsplan willen wijzigen of schrappen of regels daaraan willen toevoegen.

De aanvraag om een omgevingsplan te wijzigen valt onder de werking van artikel 16.30, lid 1, van de Omgevingswet. De gemeente moet dus de procedure uit afdeling 3.4 van de Awb toepassen, tenzij de aanvraag (volledig) wordt geweigerd. Dit houdt onder andere in dat de gemeente een ontwerpbesluit moet publiceren en maximaal 6 maanden over het nemen van dat besluit mag doen. Eventueel te verlengen met een redelijke termijn

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/aanvraag-wijziging-omgevingsplan/>

Publiceren BOPA

Het bevoegd gezag geeft tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit over de omgevingsvergunning kennis van dat besluit. Dit volgt uit artikel 16.64 lid 3 van de Omgevingswet. Als het gaat om een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor een BOPA, dan vermeldt het bevoegd gezag dit in de kennisgeving (artikel 16.64a lid 2, Omgevingswet). De bekendmaking van een kennisgeving omgevingsvergunning voor een BOPA gaat via DROP (Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties). DROP is gekoppeld aan de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Daardoor is de kennisgeving ook te zien in het onderdeel Regels op de kaart in het Omgevingsloket. Dit geldt niet voor alle omgevingsvergunningen. Voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke activiteiten, zoals het kappen van bomen of evenementen, is een publicatie op Regels op de kaart niet wenselijk.

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/publiceren-bopa/>.

Verwerken BOPA in omgevingsplan

Als er veel BOPA's gelden naast het omgevingsplan, kan het onduidelijk zijn welke activiteiten wel/niet zijn toegestaan. Daarom bepaalt artikel 4.17 van de Omgevingswet dat de gemeente een voortdurende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) verwerkt in het omgevingsplan. Dit gebeurt binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van de BOPA. Deze verplichting geldt vanaf 1 januari 2032. De gemeente kan de BOPA bijvoorbeeld bij de eerstvolgende wijziging van het omgevingsplan meenemen of jaarlijks de verleende BOPA's verwerken in het omgevingsplan.

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/verwerken-bopa-omgevingsplan/>.

Stapelen van BOPA's – opvolgende BOPA's

In de [overgangsfase van het omgevingsplan](#) (tot 1 januari 2032) is het mogelijk om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) gefaseerd, met afzonderlijke aanvragen, aan te vragen. Bijvoorbeeld: een initiatiefnemer gaat woningbouw ontwikkelen die in strijd is met het omgevingsplan. Hij vraagt een omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit aan voor het bouwrijp maken, het aanleggen van verhardingen en de aanwijzing van de locatie en bouwmassa (bouwblok, hoogte, volume) voor de nieuwe functie. Deze aanvraag is in strijd met het omgevingsplan. De gemeente kan voor deze activiteiten dan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verlenen als er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan de artikelen 8.0b tot en met 8.0d Bkl. Vervolgens doet de initiatiefnemer een aanvraag voor het feitelijk verrichten van de daadwerkelijke realisatie (bouw).

Voor de overgangsfase voor het omgevingsplan bevat artikel 12.27a Bkl een beoordelingsregel voor opvolgende BOPA-vergunningverlening. Dit artikel bepaalt dat bij het toepassen van artikel 8.0a, lid 2 Bkl, in ieder geval sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties voor zover de activiteit niet in strijd is met een eerder verleende omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dit maakt het mogelijk om eerst een 'planologisch' basisbesluit te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een BOPA. Het bevoegd gezag geeft bijvoorbeeld eerst toestemming voor de plaatsing van het bouwblok, de bouwhoogte en het bouwvolume. Daartegen staat beroep bij de bestuursrechter open.

Als de initiatiefnemer op een later moment een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor het feitelijk verrichten van de bouwactiviteit aanvraagt, die in strijd is met het omgevingsplan, kan het bevoegd gezag een BOPA-omgevingsvergunning verlenen voor deze (nader uitgewerkte)

bouwactiviteit. Tegen die BOPA-omgevingsvergunning staat ook beroep bij de bestuursrechter open. Daarnaast zijn er mogelijk andere vergunningen nodig, zoals de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit.

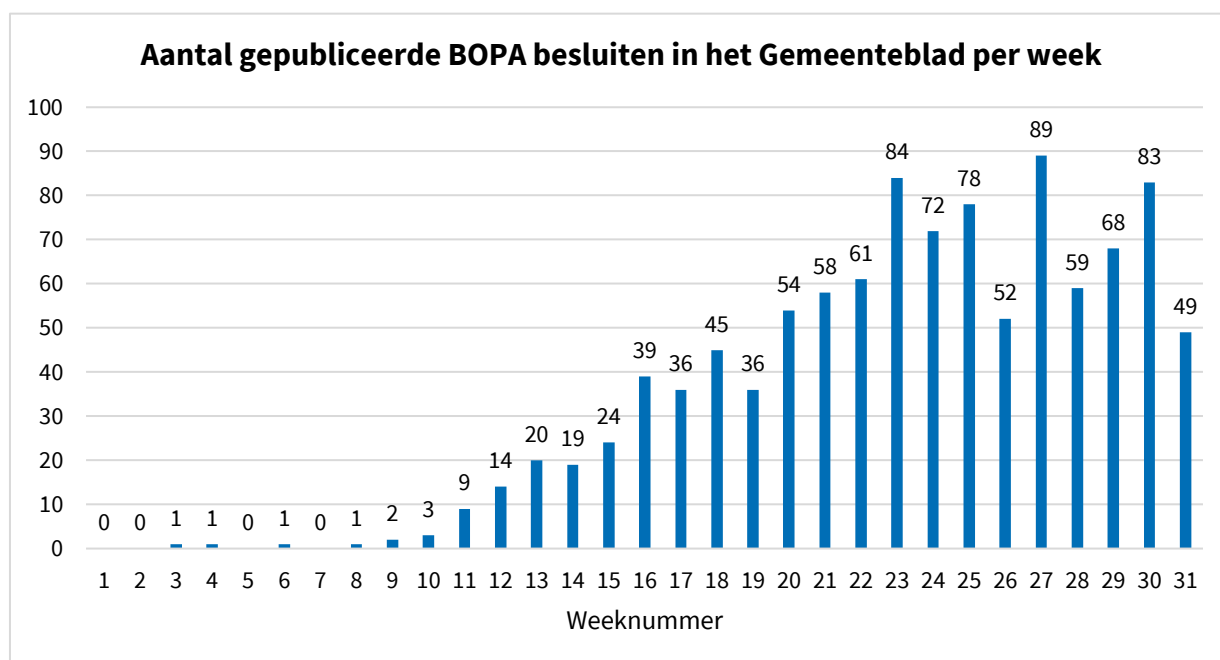
Voor wat bij de eerste vergunning al uitdrukkelijk is toegestaan (zoals het bouwblok, de bouwhoogte en het bouwvolume) hoeft bevoegd gezag bij de tweede vergunning niet opnieuw af te wegen of hiermee wordt voldaan aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/opvolgende-bopa/>

Aantal BOPA-besluiten

Zoals in paragraaf 2.1 toegelicht geeft het beste overzicht van genomen BOPA besluiten de uitdraai van publicaties in het Gemeenteblad. We hebben tijdens het opstellen van deze rapportage een laatste uitdraai opgevraagd van gepubliceerde besluiten in het Gemeenteblad. Daarin zien we dat er tot 1 augustus 2024 1058 BOPA besluiten zijn gepubliceerd. Waarschijnlijk is dit een onderschatting en is het werkelijke aantal een stuk hoger (zie paragraaf 2.1).

Onderstaand figuur geeft een inzicht in de ontwikkeling van het aantal genomen BOPA besluiten. Te zien is hoeveel genomen BOPA besluiten per week in het Gemeenteblad zijn gepubliceerd. In de eerste twee maanden werden nog zeer weinig BOPA besluiten gepubliceerd. Daarna is een sterke toename te zien. Vanaf half mei (week 20) varieert het aantal gepubliceerde besluiten tussen de circa 50 en 90 per week.

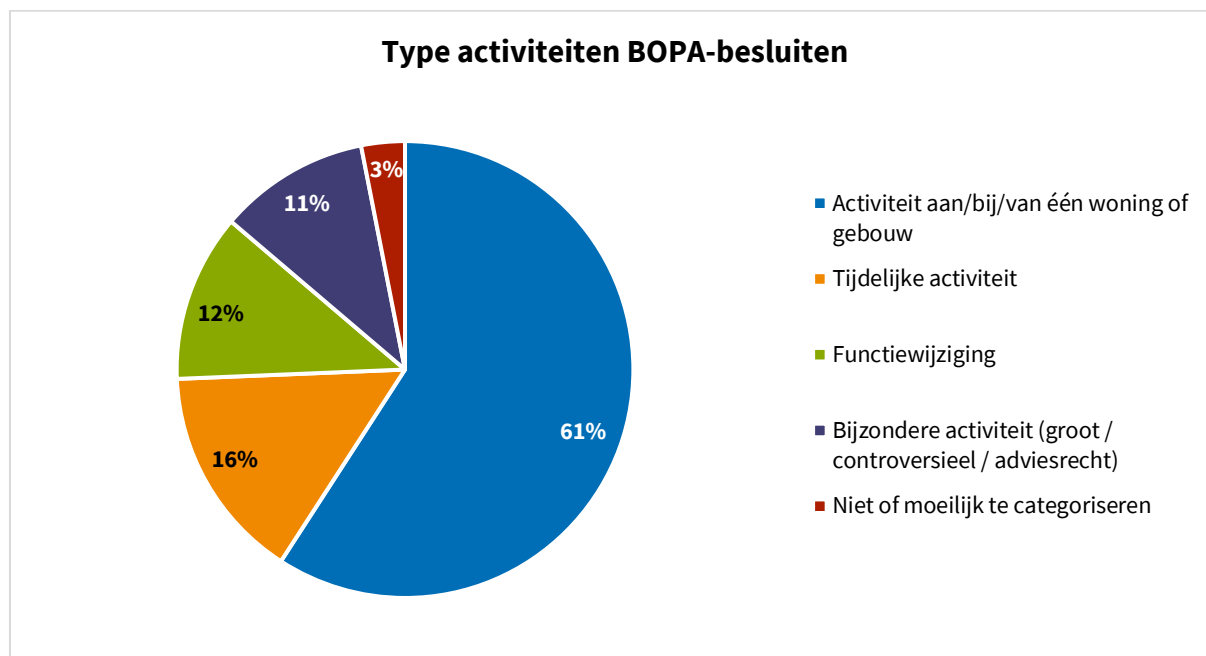


Figuur 2. Aantal gepubliceerde BOPA besluiten in het Gemeenteblad (bron: KOOP).

Inmiddels hebben 145 gemeenten één of meerdere BOPA-besluiten gepubliceerd in het Gemeenteblad. Het aantal gepubliceerde BOPA-besluiten loopt sterk uiteen: zo is gemeente Utrecht koploper (117 gepubliceerde besluiten). Daarna volgen Breda (40), Gooise Meren (37), Putten (31) en Westland (31). 37 gemeenten hebben (tot 1 augustus) één BOPA besluit gepubliceerd. 197 gemeenten hebben dus nog geen BOPA-besluit gepubliceerd in het Gemeenteblad. In bijlage 1 hebben we een overzicht opgenomen van de gemeenten die een BOPA besluit hebben gepubliceerd (en het aantal besluiten).

Type activiteiten

Middels een BOPA kunnen verschillende typen omgevingsactiviteiten worden vergund. We hebben alle besluiten (410 in totaal) in de periode januari 2024 tot juni 2024 handmatig gecodeerd (op grond van titel en beschrijving in het Gemeenteblad) om inzicht te verkrijgen voor wat voor type activiteiten het BOPA-instrument wordt gebruikt. De verdeling staat in figuur 3.



Figuur 3. Type activiteiten BOPA-besluiten (410 besluiten) (bron: analyse KWINK groep).¹⁰

Te zien is dat een ruime meerderheid van de activiteiten een activiteit aan/bij/van één woning of gebouw betreffen. Het gaat dan bijvoorbeeld aanbouw, verbouwing, plaatsen gebouw in tuin, plaatsen hek, plaatsen van een dakkapel etc.). Dit betreffen vaak het type activiteiten die voorheen onder de kruimelgevallenregeling vielen.

Toelichting op de kruimelgevallenregeling

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaan de zogenoemde kruimelgevallen niet meer. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet kon voor een aantal aangewezen kruimelgevallen met de reguliere procedure een vergunning worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan. Voor een BOPA geldt standaard de reguliere procedure.

De instructieregels van het Rijk (hoofdstuk 5 Bkl) gelden bij de beoordeling van elke aanvraag om een BOPA. Voorheen golden de instructieregels van het Rijk uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening niet voor de aangewezen kruimelgevallen. Ook een verschil in beoordeling is, dat een kruimelgeval werd getoetst aan een goede ruimtelijke ordening. Een BOPA wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit betekent niet dat de onderzoeksverplichting voor de aanvrager sterk is uitgebreid. Als voorheen voor een project kon worden volstaan met een summiere onderbouwing, zal ook nu kunnen worden volstaan met een summiere onderbouwing van de aanvraag. De door de aanvrager in te dienen gegevens moeten voldoende zijn om het besluit te motiveren. Aan de motivering zullen zwaardere eisen worden gesteld bij grotere projecten en/of de afwijking ten opzichte van het omgevingsplan groter is.

¹⁰ Het totaal telt op tot meer dan 100%. Sommige activiteiten vielen namelijk in twee categorieën.

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/veranderd/kruimelgevallenregeling-vervallen/>.

Bij 16% van gevallen gaat het om tijdelijke activiteiten. Dit zijn bijvoorbeeld (vaak) een- of tweedaagse evenementen (festivals of andere activiteiten). Een ander deel van de tijdelijke activiteiten zijn vergunningen die voor een of enkele jaren geldig zijn. Bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum voor een bepaalde periode (vaak één of enkele jaren). In 12% van de gevallen ging het om functiewijzigingen. Vaak is dat een wijziging van woon- naar bedrijfsfunctie of omgekeerd.

In 11% van de gevallen gaat het om ‘bijzondere activiteiten’. Om te bepalen of een activiteit onder deze groep valt hebben we gekeken of dit een activiteit is met een grote omvang (bijvoorbeeld het realiseren van een (groot) aantal woningen of een hotel), of het een controversiële activiteit is (bijvoorbeeld windmolens, permanente asielzoekerscentra, et cetera) of een activiteit waar de raad wellicht adviesrecht op zou (willen) toepassen (hiervoor hebben we eerst een aantal lijsten met categorieën van bindend adviesrecht bestudeerd, zie paragraaf 6.2 voor de veel voorkomende categorieën).

Sommige besluiten waren niet in te delen (omdat er geen informatie over de activiteit was opgenomen, of omdat het een activiteit betreft die lastig te categoriseren is (bijvoorbeeld ‘het plaatsen van drie zwaluwtillen op diverse locaties in de gemeente’).

Aantal omgevingsplanwijzigingen

Informatie over (het aantal) omgevingsplanwijzigingen is niet op een vergelijkbare manier op te vragen als informatie over BOPA-besluiten. Daarom hebben we in interviews gemeenten gevraagd hoeveel omgevingsplanwijzigingen zij hebben doorgevoerd. Daaruit komt het beeld naar voren dat gemeenten ten tijde van dit onderzoek nog niet of nauwelijks omgevingsplanwijzigingen hebben doorgevoerd (om een omgevingsactiviteit mogelijk te kunnen maken). Veelal wordt aangegeven dat dit onderzoek – gelet op de doorlooptijd van omgevingsplanwijzigingen – te vroeg komt om uitspraken te kunnen doen over aantallen. Uit de enquête blijkt dat het wijzigen van het omgevingsplan om activiteiten die niet passen binnen de regels van het omgevingsplan mogelijk te maken niet de voorkeur heeft (6% geeft aan het omgevingsplan te wijzigen, 72% wil gebruik maken van de BOPA).

Via ‘plannen voor de leefomgeving’ zijn 24 omgevingsplanwijzigingen aangetroffen.¹¹ Het gaat om 20 TAM-IMRO-omgevingsplanwijzigingen en 4 STOP-TPOD omgevingsplanwijzigingen.¹²

3.3 Percepties

Wanneer een initiatief niet binnen het huidige omgevingsplan past en de gemeente het initiatief toch wil faciliteren, kan zij ofwel het omgevingsplan aanpassen, ofwel het initiatief vergunnen via een BOPA. Daarbij maken we de opmerking dat de gemeente niet altijd zelf deze keuze kan maken: als een initiatiefnemer een BOPA aanvraagt, zal de gemeente deze aanvraag in behandeling moeten nemen.

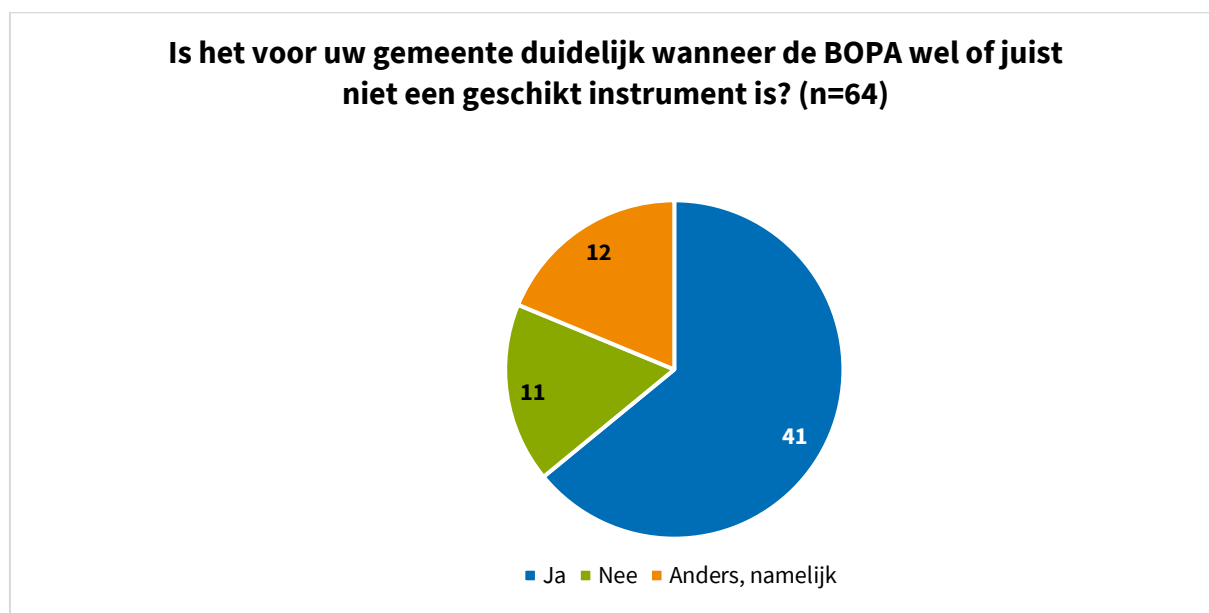
¹¹ Zie: <https://www.plannenvoordeleefomgeving.nl/>. Het aantal omgevingsplanwijzigingen (20 TAM-IMRO en 4 STOP-TPOD) is gebaseerd op een analyse van alle gemeenten op ‘plannen voor de leefomgeving’ (gepubliceerd tot en met 15 april 2024).

¹² Het publiceren van wijzigingen van het omgevingsplan dient via de LVBB volgens de nieuwe standaard te gebeuren (STOP/TPOD). Voor gemeenten die het omgevingsplan nog niet via de LVBB kunnen wijzigen is er een tijdelijke alternatieve maatregel beschikbaar (TAM IMRO). Het TAM-IMRO omgevingsplan is een tijdelijke alternatieve maatregel (TAM) voor gemeenten die in de beginperiode van de Omgevingswet nog niet in staat zijn om een omgevingsplan in STOP/TPOD op te stellen of te wijzigen. Zie voor een nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/omgevingsplan-digitaal-stelsel-omgevingswet/>.

Wel kan de gemeente in overleg met de aanvrager (bijvoorbeeld tijdens informeel vooroverleg, maar ook nadat de aanvrager een aanvraag heeft ingediend) sturen op bijvoorbeeld een planwijziging of een BOPA.

Toepassing van BOPA

In de enquête hebben we gemeenten gevraagd of het voor hen duidelijk is wanneer de BOPA wel of juist niet een geschikt instrument is (zie figuur 4). Ruim twee derde van de respondenten (41 respondenten, 64%) geeft aan dat dit voor hen duidelijk is. 11 Respondenten (17%) geven aan dat dit voor hen niet duidelijk is. Van de 12 respondenten die ‘anders, namelijk’ hebben aangevinkt, geven sommigen aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is wanneer een BOPA een geschikt instrument is en dat de beoordeling van welk instrument passend is, tijdrovend is.



Figuur 4. Percentage gemeenten waarvoor het duidelijk is wanneer de BOPA een geschikt instrument is (bron: enquête).

Uit gesprekken met gemeenten en de VNG komt het beeld naar voren dat het niet voor alle gemeenten altijd helder is waarvoor een BOPA wel en waarvoor niet kan worden gebruikt. Uit gesprekken bleek dat onduidelijkheden over de reikwijdte van de BOPA, vooral gaan over de volgende punten:

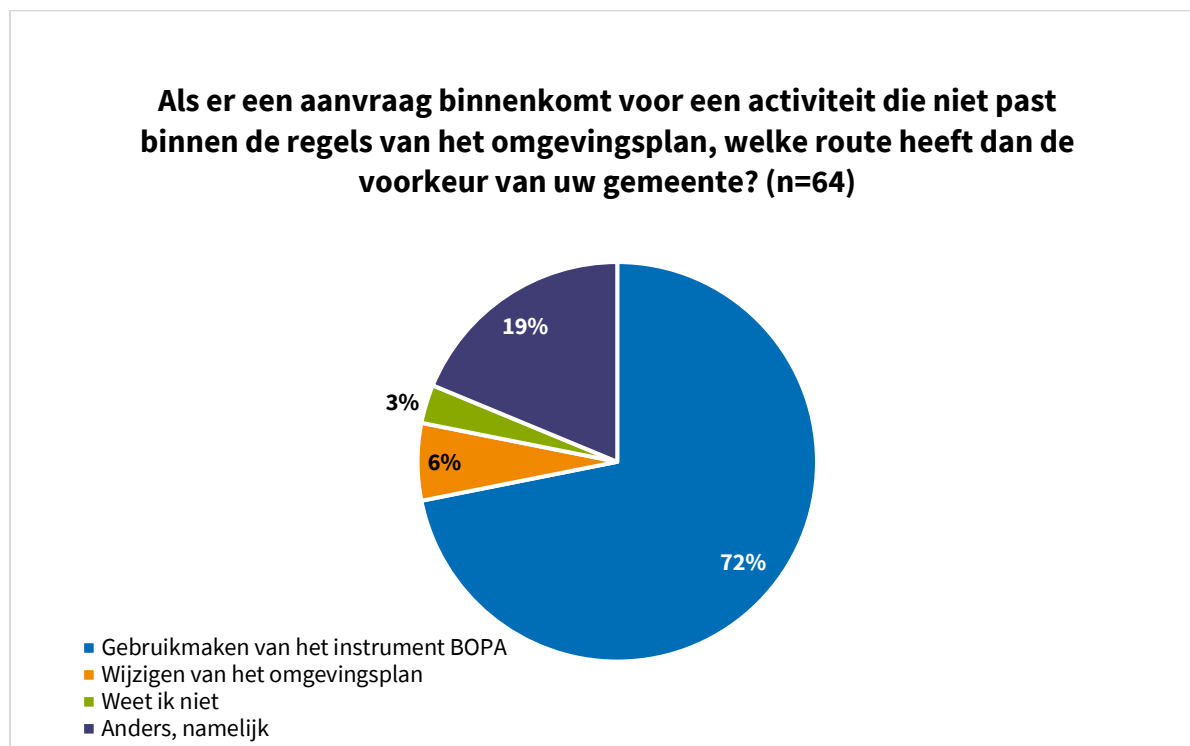
- Een BOPA kan alleen gebruikt worden voor een concreet project. Maar de vraag bij gemeenten is: wanneer is een project/aanvraag concreet genoeg en wanneer niet (meer)?
- Een ander punt waarin gemeenten zoekend zijn is de wijziging van functie: sommige gemeenten geven aan een BOPA ook te gebruiken voor een wijziging van de functie. Een andere gemeente denkt dat de BOPA niet kan worden gebruikt voor een functiewijziging en dat een functiewijziging via een planwijziging moet worden geregeld. Omdat deze gemeente werkt aan een nieuw omgevingsplan wordt gebruik gemaakt van een ‘bevoegdhedenovereenkomst’ als tijdelijke oplossing.

De keuze voor een BOPA of planwijziging

Uit de enquête volgt dat gemeenten, wanneer een initiatief niet past binnen het omgevingsplan, de voorkeur hebben voor een BOPA (zie figuur 5). 46 respondenten (72%) geven aan dat als er een aanvraag binnenkomt die niet past binnen de regels van het omgevingsplan, het de voorkeur van hun gemeente heeft om gebruik te maken van een BOPA. Twaalf respondenten hebben in de enquête ‘anders, namelijk’ geantwoord, en zij geven in hun antwoorden onder andere aan dat de keuze voor een

instrument afhankelijk is van het geval. Verschillende respondenten geven ook aan dat de voorkeur van de initiatiefnemer meespeelt. In afwijking op het voorgaande, hebben respondenten het volgende geantwoord:

- “We kiezen nu ook voor om met TAM-IMRO plannen te doen waarvoor we voor de Omgevingswet een bestemmingsplanherziening deden. En sommige plannen doen we wel met een BOPA.”
- “via informeel overleg proberen een passender plan te krijgen, anders BOPA”
- “Weigeringsprocedure starten”.



Figuur 5. Verdeling verschillende voorkeursroute voor gemeenten wanneer een aanvraag binnenkomt van een activiteit die niet past binnen de regels van het omgevingsplan (bron: enquête).

De gevoerde gesprekken bevestigen het beeld dat gemeenten een voorkeur hebben voor de BOPA. Zowel in gesprekken als in de enquête hebben we gevraagd naar overwegingen van gemeenten om te kiezen voor een BOPA of een omgevingsplanwijziging. Hieronder volgen overwegingen die door gemeenten in de enquête en in gesprekken zijn genoemd, die maken dat gemeenten voor een BOPA kiezen:

- Het grootste deel van gemeenten die in de enquête hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor de BOPA, geeft in de toelichting aan dat dit vooral te maken heeft met praktische argumenten. Gemeenten geven aan dat het nieuwe systeem voor het wijzigen van het omgevingsplan nog niet goed werkt. Zo geeft één gemeente in de enquête aan de voorkeur voor een BOPA te hebben, omdat ‘het wijzigen van het omgevingsplan voorlopig nog niet mogelijk is’. Weer een andere gemeente geeft in de enquête aan nog bezig te zijn met het testen van de eerste wijzigingen van het omgevingsplan en daarom te kiezen voor een BOPA.
- In gesprekken is bovendien genoemd dat parallelle besluiten (bij wijzigen omgevingsplan) niet mogelijk zijn en dat gemeenten daarom kiezen voor een TAM-IMRO of een BOPA. Sommige gemeenten geven aan dat TAM-IMRO ook niet de voorkeur heeft: zo noemt één respondent in de enquête dat TAM-IMRO ‘dubbel werk’ is. Een andere respondent geeft aan dat wanneer elke

wijziging van het omgevingsplan via een TAM-IMRO moet verlopen, de werkvoorraad van de RO-medewerkers te groot wordt.

- In gesprekken is ook genoemd dat gemeenten hun omgevingsplannen (buiten het plan dat van rechtswege tot stand is gekomen) nog niet af hebben en dat zij ook nog geen volledig beeld hebben van het uiteindelijke omgevingsplan. Het is dan makkelijker om voor een BOPA te kiezen, omdat de beoordeling zich dan beperkt tot een specifiek ‘stukje’. Een respondent noemt in de enquête dat met een BOPA alle belangen rondom het specifieke initiatief kunnen worden getoetst.
- Een ander argument dat vaker is genoemd, heeft te maken met de snelheid van de procedure: een besluit op een aanvraag voor een BOPA duurt op papier 8 weken in de reguliere procedure, met een mogelijkheid van verlenging met 6 weken. Het wijzigen van het omgevingsplan duurt daarentegen minstens 26 weken vanwege onder meer de betrokkenheid van de gemeenteraad en de ter inzagelegging (met eventuele zienswijzen en vervolgens weer een reactie daarop). Een gemeente geeft in de enquête aan dat dit een reden is om te kiezen voor de BOPA: ‘De procedure van een BOPA is naar ons inziens eenvoudiger en sneller af te handelen dan een wijziging van een omgevingsplan’. Uit een gesprek met een adviesbureau dat aanvragers adviseert over initiatieven, blijkt dat initiatiefnemers de snelheid van de BOPA-procedure ook aantrekkelijk vinden. Wanneer de aanvraag eenmaal is ingediend, gaan de termijnen lopen. De initiatiefnemer probeert soms op die manier wat ‘meer vaart’ erachter te zetten.
- Het voordeel van een BOPA is dat, in tegenstelling tot de planwijziging, de gemeenteraad niet altijd betrokken hoeft te worden (namelijk alleen als het bindend adviesrecht van de raad van toepassing is) en dus wordt ontlast. Respondenten noemen dit in de enquête als een voordeel van de BOPA. Daarnaast moet de gemeente bij de planwijziging zelf participatie organiseren, terwijl die verantwoordelijkheid omtrent de BOPA (soms verplicht) bij de initiatiefnemer ligt. Ook dat vinden gemeenten soms aantrekkelijk.
- Gemeenten denken graag mee met aanvragers (‘ja, tenzij’) en de BOPA is een makkelijke en relatief snelle manier om een initiatief mogelijk te maken. Een respondent noemt in de enquête bovendien dat de BOPA-procedure goedkoper is voor de aanvrager.
- Een respondent noemt in de enquête dat de BOPA geschikt is voor kleinere gevallen en dat voor grootschalige ontwikkelingen juist een wijziging van het omgevingsplan de voorkeur zou hebben. Ook tijdelijke projecten kunnen volgens gemeenten soms beter via een BOPA geregeld worden. Vanwege de tijdelijkheid hoeven deze uiteindelijk niet worden omgezet in een planwijziging. De gemeente heeft wel de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke activiteit te verwerken. Denk daarbij aan een BOPA voor een langere termijn, bijvoorbeeld windturbines voor een periode van vijftien jaar.

Hoewel gemeenten overwegend de voorkeur geven voor een BOPA boven een planwijziging, zijn in gesprekken en de enquête ook enkele argumenten genoemd voor de keuze voor een planwijziging. Deze argumenten vatten we hieronder samen:

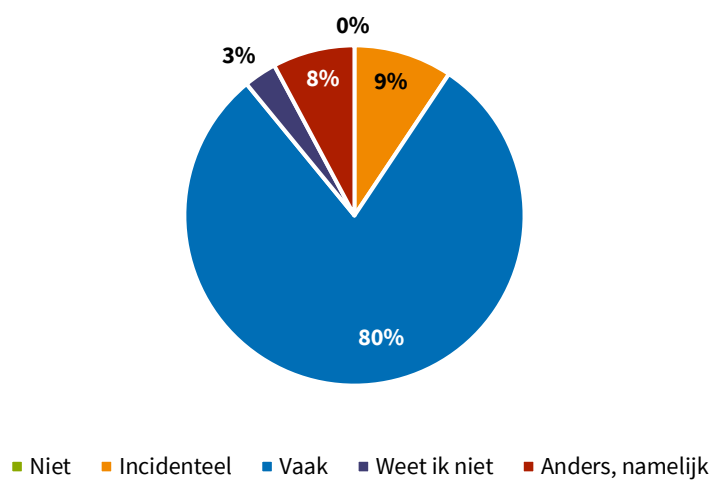
- Een BOPA moet na vijf jaar worden verwerkt in het omgevingsplan. Dat kan een reden zijn om te kiezen voor een planwijziging boven een BOPA, omdat dit vanuit het perspectief van de gemeente geen dubbel werk oplevert. Gemeenten zien hier ook een risico dat het omzetten in het omgevingsplan niet goed gebeurt en het kan voor gemeenten een uitdaging zijn om het overzicht te behouden van alle BOPA’s (‘moet opgenomen worden in het omgevingsplan en dat gaat vergeten worden’). Gesprekspartners merken op dat de wet geen prikkel/sanctie bevat op het niet verwerken van de BOPA in het omgevingsplan na vijf jaar. Een andere respondent noemt als nadeel dat er wellicht ‘strijdigheden naar bovenkomen bij opname in het omgevingsplan’.

- Een planwijziging is passender is voor grotere projecten als er sprake is van een functiewijziging, als een project perceel overstijgend is en als er geen sprake is van een concreet bouwplan (BOPA kan alleen voor specifieke activiteiten worden verleend). Voor deze projecten is meer flexibiliteit gewenst, en dat biedt een planwijziging. Een BOPA kan alleen voor een specifieke activiteit worden verleend (er is bijvoorbeeld een specifiek bouwplan nodig), terwijl een planwijziging meer hoog over de kaders vaststelt waarbinnen een project kan worden gerealiseerd (een initiatiefnemer zit minder vast aan een specifiek bouwplan). Dat biedt meer flexibiliteit aan initiatiefnemers, en dat is voor hen een voordeel.
- Ook is opgemerkt dat rondom gevallen waarop de uitgebreide procedure van toepassing is, een planwijziging voor de hand zou liggen (want dan gaat het om een bijzonder project met aanzienlijke gevolgen voor de omgeving).
- De raad gaat over het omgevingsplan en het college gaat over de BOPA. Genoemd is dat het voor situaties waarin de gemeente ook zelf initiatiefnemer is, het zuiverder is om het omgevingsplan te wijzigen.
- Ook rechtszekerheid is een argument voor de keuze van een planwijziging, zeker wanneer het een functiewijziging betreft. Bij wijziging van een functie (voorheen: 'bestemming'), geven initiatiefnemers in sommige gevallen de voorkeur aan een omgevingsplanwijziging. Met een wijziging van de functie in het omgevingsplan, kan de functie ondertussen ook weer 'terugspringen'. Bijvoorbeeld: een ontwikkelaar heeft een BOPA aangevraagd voor het realiseren van een woonwijk, maar de oorspronkelijke functie (dus zoals opgenomen in het omgevingsplan) was bedrijfsruimte. Dan kan een bedrijf zich alsnog op die plek gaan vestigen en de functie bedrijfsruimte opnieuw activeren, immers: deze functie is nog steeds rechtmatig planologisch 'bestemd' in het vigerende omgevingsplan. Ontwikkelaars geven aan dat financiers het soms ook meer zekerheid vinden geven als het omgevingsplan is aangepast. Een andere manier waarop rechtszekerheid terugkomt, is dat één gemeente aangeeft dat wanneer er wordt gekozen voor een planwijziging er een 'permanente geconsolideerde versie van het Omgevingsplan' is.

Verwachtingen voor de toekomst

In de enquête wordt door veel gemeenten genoemd dat het feit dat het wijzigen van een omgevingsplan nog niet mogelijk is, een reden is om te kiezen voor een BOPA (omdat het omgevingsplan nog niet af is). Hieruit moet echter niet zomaar de conclusie worden getrokken dat – wanneer in de toekomst wijziging van het omgevingsplan wel mogelijk is – er dus vaker zal worden gekozen voor een planwijziging (zie figuur 6). In de enquête geeft namelijk 51 van de 64 respondenten (80%) aan dat zij verwachten in de toekomst vaak gebruik te zullen maken van een BOPA.

In welke mate verwacht u het instrument BOPA in de toekomst te gaan gebruiken?



Figuur 6. Verwachtingen gebruik BOPA in de toekomst (bron: enquête).



4. ETFAL: samenhang en balans tussen benutten en beschermen

4. ETFAL: samenhang en balans tussen benutten en beschermen

Dit hoofdstuk opent met de beantwoording op onderzoeksvragen 1 en 5 (paragraaf 4.1). Daarna volgen de onderzoeksresultaten. We behandelen eerste de feiten en cijfers (paragraaf 4.2) en daarna de percepties (paragraaf 4.3) over de werking van de BOPA in de praktijk.

4.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we twee onderzoeksvragen:

- ***Dragen de verbrede reikwijdte en de beoogde evenwichtige toedeling van functies aan locaties bij de toetsing van een aanvraag van een BOPA bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten? (vraag 1)***
 - *In hoeverre draagt de toetsing op evenwichtige toedeling van functies aan locaties bij aan een samenhangende benadering van de leefomgeving?*
 - *Hoe wordt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de beoordeling van een aanvraag om een BOPA geborgd in de werkwijze?*
- ***In hoeverre kan de verbrede reikwijdte bij de toetsing van een aanvraag van een BOPA bijdragen aan een balans tussen benutten en beschermen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten? (vraag 5)***

Bevinding 6. Het bevoegd gezag mag een omgevingsvergunning voor een BOPA alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Uit de documentenanalyse, enquête en interviews blijkt dat toetsing van ETFAL bij het merendeel van de BOPA's plaatsvindt, maar niet in alle gevallen. Wel zijn er verschillen tussen de dossiers in hoe uitgebreid de toets op ETFAL plaatsvindt. Momenteel bestaat de praktijkervaring met de beoordeling van ETFAL nog vooral uit 'kleine' BOPA's waar een uitgebreide ETFAL toets niet aan de orde is.

- Bij iets meer dan de helft van de door ons bestudeerde BOPA-besluiten is aangegeven dat is getoetst op ETFAL(-criteria). De wijze van toetsing van ETFAL loopt in de onderzochte dossiers uiteen. Bij een aantal besluiten heeft een uitvoerige toets plaatsgevonden op uiteenlopende criteria. Bij een aantal dossiers is wel aangegeven dat op ETFAL is getoetst, maar is dit niet of summier toegelicht.
- Van de respondenten geeft 63% aan dat bij de BOPA-procedures in hun gemeenten altijd is getoetst op ETFAL. 22% geeft aan dat dit soms wel, soms niet is gebeurd.
- De variëteit in de bestudeerde dossiers en de reacties is verklaarbaar. Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte. De invulling van ETFAL vanuit de wetgever is in het Bkl (instructieregels, afdeling 5.1) geconcretiseerd, maar toch zien we in de praktijk dat de toepassing van ETFAL per casus wisselt (gemeenten geven ook aan dat zij de toepassing van ETFAL nog aan het uitwerken zijn en dat jurisprudentie daarbij kan gaan helpen). Daarbij geldt ook hoe groter de afwijking, hoe uitgebreider de motivering. Hoewel we bewust dossiers met de grootste afwijking hebben geselecteerd zijn er - relatief kort na inwerkingtreding van de Ow - nog in (zeer) beperkte mate dossiers van omvangrijke BOPA's beschikbaar. Ook gesprekspartners en respondenten merken op dat de beschikbare casuïstiek over de werking van ETFAL bij 'grote' afwijkingen in de

praktijk nog beperkt is (veel gemeenten hadden ten tijde van dit onderzoek nog beperkt ervaring met grotere afwijkingen).

- Hoewel de casuïstiek van grote dossiers nog beperkt is komt uit de interviews naar voren dat gemeenten zich hier wel op voorbereiden. Zo werken verschillende gemeenten aan handreikingen (voor initiatiefnemers) en toetsformulieren (voor de behandelaars van de aanvraag) waarin de toetsing van de ETFAL nader wordt uitgewerkt.
- Gesprekspartners vanuit gemeenten zijn bij kleinere afwijkingen van het omgevingsplan soms nog zoekend in hoe ze de ETFAL moeten beoordelen (met name de uitgebreidheid van de motivering die nodig is).

Bevinding 7. Bij de beoordeling van een aanvraag voor het afwijken van een bestemmingsplan stond centraal of het afwijkende gebruik in strijd was met een ‘goede ruimtelijke ordening’. Bij de beoordeling van de BOPA-aanvraag is die toets veranderd; centraal staat namelijk de vraag of sprake zal zijn van een ETFAL. Respondenten en gesprekspartners geven aan dat de beoordeling van ETFAL in de praktijk in beperkte mate afwijkt van de beoordeling van ‘goede ruimtelijke ordening’. Als belangrijkste verschil worden nieuwe beoordelingscriteria zoals ‘gezondheid’, ‘duurzaamheid’ en ‘(sociale)veiligheid’ genoemd.

- Uit de bestudeerde dossiers en gesprekken blijkt dat in de praktijk de beoordeling van de ruimtelijke aspecten nog steeds centraal staat. Gesprekspartners en respondenten geven aan dat de beoordeling in de praktijk in beperkte mate is gewijzigd ten opzichte van de beoordeling van ‘goede ruimtelijke ordening’ onder het oude stelsel. Als afwijkende beoordelingscriteria noemen gesprekspartners met name aspecten zoals ‘gezondheid’, ‘duurzaamheid’ en ‘(sociale)veiligheid’. Een kanttekening is dat deze aspecten ook onder het oude stelsel als ruimtelijk relevant gezien konden worden.

Bevinding 8. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal en de praktijkervaringen van respondenten en gesprekspartners kunnen we nog geen bevinding formuleren over de bijdrage van de verbrede reikwijdte en de ETFAL aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de besluitvorming. In de praktijk zijn de veranderingen ten opzichte van de Wabo nog beperkt en betreft het gros van de BOPA’s kleine afwijkingen (die geen uitgebreide motivering behoeven). Wel komen in de enquête en interviews signalen over een mogelijke positieve bijdrage naar voren:

- Bijna de helft van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling dat de verbrede reikwijdte van de BOPA ten opzichte van de Wabo en de toepassing van ETFAL bijdragen aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de besluitvorming. Relatief veel respondenten (30%) zijn neutraal op dit punt. Dit heeft mogelijk te maken met de nog beperkte praktijkervaring.

Bevinding 9. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal en de praktijkervaringen van respondenten en gesprekspartners kunnen we nog geen bevinding formuleren over de bijdrage van de verbrede reikwijdte bij de toetsing van een aanvraag van een BOPA aan een balans tussen benutten en beschermen. De praktijkervaring is nog beperkt. De eerste indicaties vanuit de enquête, interviews en documentenanalyse wijzen op een (vooralsnog) beperkt effect:

- Uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de respondenten een goed beeld heeft van wat er onder ‘benutten’ en ‘beschermen’ wordt verstaan bij het verlenen van een BOPA. Ook geeft meer dan de helft aan dat ze in staat zijn om een afweging te maken tussen ‘benutten’ en ‘beschermen’ bij het verlenen van een BOPA.
- In de interviews geven gemeenten regelmatig aan dat er geen bijdrage is aan een betere balans tussen benutten en beschermen, omdat er in de praktijk weinig is veranderd in de toetsing van

een aanvraag. In de bestudeerde dossiers wordt ook niet expliciet gerefereerd aan een ‘balans tussen benutten en beschermen’.

Beoordeling beschikbaarheid onderzoeksmateriaal

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we nog geen antwoord geven op de onderzoeksvragen 1 en 5 over de bijdrage van de verbrede reikwijdte en de beoogde ETFAL aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en een balans tussen benutten en beschermen.

- Hoewel we bewust dossiers met de grootste afwijking hebben geselecteerd zijn er - relatief kort na inwerkingtreding van de Ow - nog in (zeer) beperkte mate dossiers van omvangrijke BOPA's beschikbaar. Ook gesprekspartners en respondenten merken op dat de beschikbare casuïstiek over de werking van ETFAL in de praktijk nog beperkt is.

4.2 Feiten en cijfers

ETFAL

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL, artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet). Het bevoegd gezag mag een omgevingsvergunning voor een BOPA alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2, Bkl). ETFAL betekent dat er een balans bestaat tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Voor een BOPA gelden de beoordelingsregels uit het Bkl. Naast artikel 8.0a, lid 2, Bkl (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) gelden de beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b, 8.0c, 8.0d en 8.0e van het Bkl:

- de instructieregels voor het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 van het Bkl
- de instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan
- eventuele instructies van Rijk en provincie
- de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan
- de regels die gelden voor het stellen van maatwerkregels, als het gaat om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een maatwerkregel
- Daarnaast mag de BOPA het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door de provincie of het Rijk niet belemmeren.

Bron en meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/beoordelen-bopa/>

Afbakening ETFAL – fysieke leefomgeving

Uit de geldende regelgeving is niet op te maken wanneer precies wel of geen sprake is van een ETFAL. ETFAL is bewust abstract geformuleerd “*Deze abstract geformuleerde (...) taak (dus: om te beoordelen of sprake is van een ETFAL) vormt een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving*” (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. blz. 59, en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 465).

ETFAL is dus breder dan de goede ruimtelijke ordening. Onder de Wro mochten bij de beoordeling of sprake was van een goede ruimtelijke ordening namelijk alleen ‘ruimtelijk relevante motieven’ een rol spelen, terwijl de ETFAL ziet op de ‘fysieke leefomgeving’ (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 463, 464). Fysieke leefomgeving is een van de kernbegrippen uit de Omgevingswet. Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt: is geen sprake van de fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is

echter niet geformuleerd in de wetgeving. De wetgever heeft wel precies bepaald welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving de rijksregels kunnen en mogen regelen (zie artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet), maar gemeenten, provincies en waterschappen zijn veel vrijer om te bepalen welke activiteiten volgens hen onder de fysieke leefomgeving vallen.

Kortom, bij de ETFAL-beoordeling kunnen dus meer motieven worden betrokken dan de goede ruimtelijke ordening (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 463, 464). Er is geëxpliciteerd dat het omgevingsplan niet langer beperkt is tot alleen ruimtelijk relevante eisen (zoals onder de Wro het geval was). Wat precies wordt verstaan onder de bredere strekking van de fysieke leefomgeving is echter niet geëxpliciteerd. ETFAL is dus net als de goede ruimtelijke ordening een open norm. Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte om deze open norm in te vullen. De rechtspraak zal nog moeten uitwijzen hoe bevoegde gezagen ETFAL moeten invullen. In de praktijk zien we dat BOPA's getoetst kunnen worden aan uiteenlopende omgevingsaspecten. Zo hanteert een gemeente de volgende criteria: *stedenbouwkundige context, verkeer, wijkmanagement, wonen, economie, handhaving, stadsbeheer (bestaande infrastructuur in brede zin), participatie, ruimtelijke kwaliteit, archeologie, cultuurhistorie, erfgoed, duurzame verstedelijking, duurzaamheid, gezondheid, klimaatadaptatie, groen, ecologie, milieuzonering, stikstof, luchtkwaliteit, geluid, geur, omgevingsveiligheid, trilling, bodem, omgevingswaarden, beperkingsgebied, lichthinder, bezonning, kostenverhaal, afkoop bezoekers parkeren en nadeelcompensatie (voorheen planschade).*

Bij de beoordeling of er sprake is van een ETFAL voor de verlening van een BOPA, staat de afweging centraal tussen het belang dat de initiatiefnemer heeft bij het verrichten van de activiteiten en het belang achter de regel waarvan wordt afgeweken. Daarbij geldt ook: hoe groter de afwijking, hoe meer het bevoegd gezag moet motiveren dat de afwijking is toegestaan.

Bron en meer informatie: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-etfal-en-de-eerste-bopa-uitspraken/>, <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/fysieke-leefomgeving/> en Memorie van Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>.

Balans tussen benutten en beschermen

De wetgever wil dat de Omgevingswet bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land, en beschermingen verbetering van het leefmilieu (art. 1.3 Omgevingswet). Deze maatschappelijke doelen vertalen zich in het bereiken van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Bij bescherming gaat het om het waarborgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met andere woorden een leefomgeving die veilig en gezond is, met een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. Bij benutting gaat het om het beheer, gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: met andere woorden de benutting van de leefomgeving door de mens.

Bron en meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/woordenlijst/maatschappelijke-doelen/>

Toepassing ETFAL-beoordeling

We hebben dertig BOPA-besluiten gedetailleerd bestudeerd. Bij iets meer dan de helft van die bestudeerde BOPA-besluiten (17 van de 30) is in de onderbouwing van het besluit opgenomen dat getoetst is op ETFAL(-criteria). De wijze waarop deze toets heeft plaatsgevonden (of in ieder geval hoe daarover is gerapporteerd) loopt uiteen:

1. Bij een aantal besluiten is uitvoerig beschreven hoe op ETFAL is getoetst: bijvoorbeeld door naar de volgende aspecten te kijken: impact op leefomgeving, privacy, aanzien vanaf de straat, afstanden tot perceelsgrenzen, verkeerskundige overwegingen, verhouding algemeen en individueel belang (van aanvrager). Deze aspecten worden dan tegen elkaar afgewogen.

2. Bij een aantal andere besluiten is wel aangegeven dat op ETFAL is getoetst, maar is dit niet of zeer summier toegelicht. Dan is bijvoorbeeld alleen aangegeven dat een ETFAL toets heeft plaatsgevonden, of is beschreven dat sprake is van ETFAL, omdat de activiteit 'geen onevenredige negatieve impact op de ruimtelijke omgeving' zal hebben of 'past in de omgeving'.

Bij een aantal andere besluiten (8 van de 30) is niet expliciet de term 'ETFAL' benoemd, maar wordt wel in andere termen verwezen naar een toets die in het verlengde lijkt te liggen. Voorbeelden: een toets aan de welstandsnota, een advies dat door een Commissie Ruimtelijke Kwaliteit is uitgebracht of een advies van de afdeling Stedenbouw.

Bij een aantal (5 van de 30) is in het besluit niet toegelicht dat aan ETFAL is getoetst, en is ook geen andere onderbouwing of toetsing opgenomen.

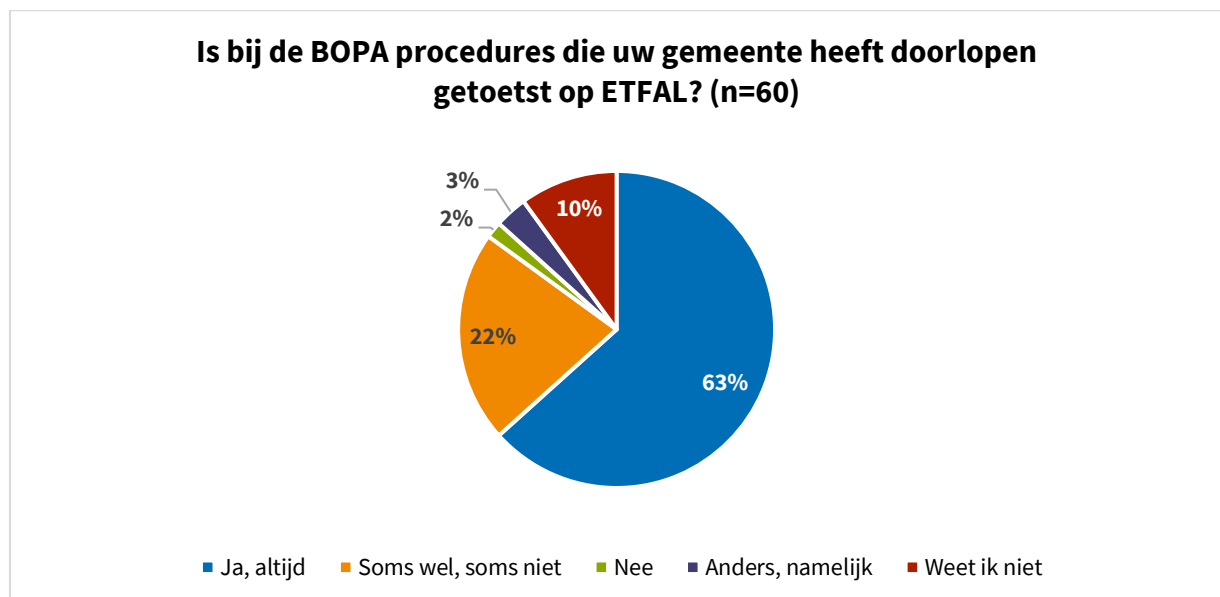
Balans benutten en beschermen

We zijn geen besluiten tegengekomen waarin expliciet gerefereerd wordt aan een 'balans tussen benutten en beschermen'. Wel is bij een aantal besluiten (zoals ook al hierboven benoemd) opgenomen dat een afweging is gemaakt tussen verschillende belangen (denk aan 'maatschappelijk belang versus omgevingsplan' of 'Het evenwichtig reguleren van activiteiten op een locatie waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut').

4.3 Percepties

De toetsing op ETFAL

Alle respondenten zijn bekend met het begrip ETFAL. Uit de enquête blijkt verder dat de meeste gemeenten in BOPA-procedures toetsen op ETFAL (zie figuur 7). Zo hebben 38 respondenten (63%) aangegeven dat hun gemeente altijd toetst op ETFAL, en nog eens 13 respondenten (22%) dat hun gemeente soms wel, soms niet op ETFAL toetst. Slechts 1 respondent geeft aan dat in zijn/haar gemeente *niet* op ETFAL wordt getoetst.



Figuur 7. Percentage gemeenten dat toetst op ETFAL (bron: enquête).

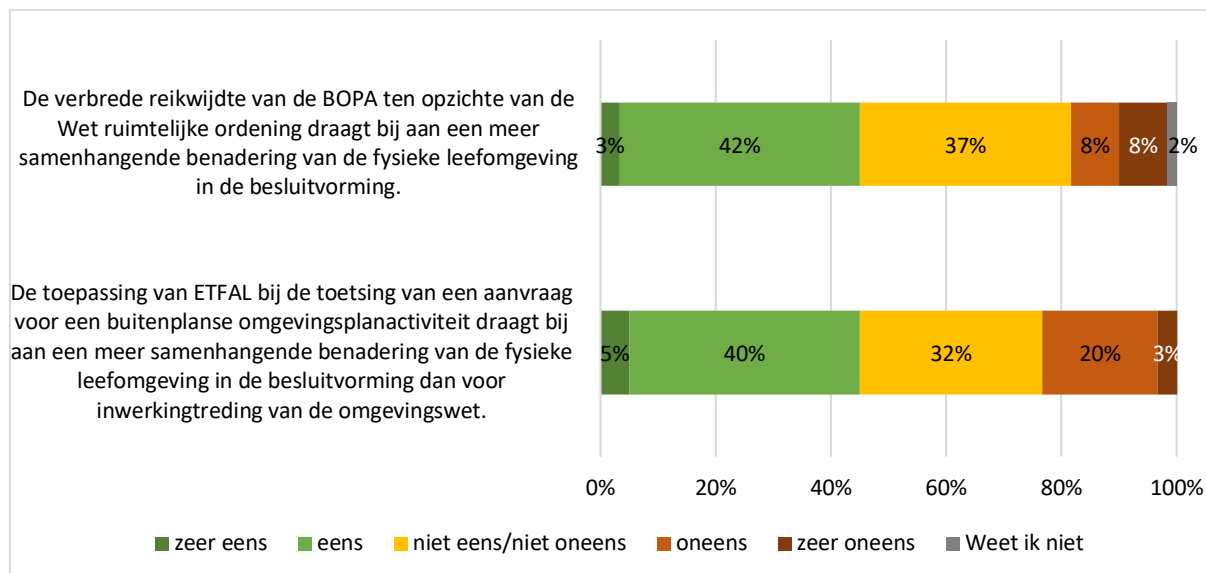
Over de manier waarop wordt getoetst op ETFAL zijn in de gesprekken (door gemeenten, de VNG en initiatiefnemers) verschillende punten benoemd:

- In de toelichting op de enquêtevraag geeft een respondent aan dat het lastig is om te bepalen wanneer toetsen op ETFAL wel of niet nodig is. Ook in de gesprekken hebben sommige gemeenten benoemd dat het toepassen van ETFAL lastig is. Dit komt doordat ETFAL een open begrip is, waarvan nog niet is bepaald hoe het precies toegepast moet worden. Dit maakt dat gemeenten soms niet goed weten hoe ze ETFAL bijvoorbeeld moeten toepassen bij een aanvraag voor een kleine wijziging. Ook hebben meerdere gemeenten aangegeven dat in de toekomst jurisprudentie meer duidelijkheid zal geven over de toetsing van ETFAL.
- Meerdere gemeenten hebben benoemd dat voor de toetsing handreikingen of toetsformulieren zijn opgesteld of dat deze in de maak zijn. Deze handreikingen beschrijven voor zowel ambtenaren als initiatiefnemers hoe getoetst dient te worden op ETFAL. Soms maken gemeenten hierin onderscheid in een kleine en een grote toets (voor kleinere en grotere afwijkingen van het omgevingsplan).
- In meerdere gemeenten is er geen handreiking, maar wordt de toetsing op ETFAL in een gesprek met betrokkenen van binnen en/of buiten de gemeente gedaan. Bijvoorbeeld tijdens een omgevingstafel.
- Sommige gemeenten benoemen dat bij aanvragen voor kleine, tijdelijke afwijkingen geen toetsing op ETFAL wordt gedaan. Hierbij is soms ook het beeld vanuit gemeenten dat dit geen eis is, omdat ETFAL niet op alle BOPA's toegepast hoeft te worden, maar pas als er sprake is van impact op de omgeving (bijvoorbeeld geur, geluid, veiligheid).¹³ Eén van de respondenten in de enquête geeft ook aan dat bij enkel een hoogteoverschrijding (meer dan 10% afwijking) geen uitgebreide ETFAL wordt toegepast, maar dat alleen een stedenbouwkundige afweging wordt gemaakt.
- Initiatiefnemers worden ook gevraagd om een onderbouwing op ETFAL aan te leveren. Hierbij is door gemeenten benoemd dat er meer rapporten/onderbouwing dan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt gevraagd. Zowel de VNG als gesproken initiatiefnemers hebben gesignaleerd dat soms een uitgebreide onderbouwing wordt gevraagd, ook als dit niet noodzakelijk is. Dit leidt tot (onnodig) hoge lasten voor initiatiefnemers.
- Gesprekspartners geven aan dat met de Omgevingswet de verwachting is gecreëerd dat procedures sneller zouden verlopen, terwijl er tegelijkertijd meer aspecten in de beoordeling moeten worden meegewogen. Ook hebben meerdere gemeenten genoemd dat het lastig is om te beoordelen wie 'uiteindelijk de knoop doorhakt'. De keuze voor het één gaat vaak ten koste van iets anders, dat ook belangrijk wordt gevonden. Hoe je dan als overheid een afweging maakt is geen uitgemaakte zaak.
- Tot slot merkt de VNG op dat er naast ETFAL ook andere beoordelingsregels zijn, die soms vergeten lijken te worden, zoals de instructieregels in artikel 5 van het Bkl. De VNG denkt dat dit komt omdat de 'ETFAL' erg lijkt op de 'goede ruimtelijke ordening' onder de Wabo, en dat gemeenten dit dus al kennen en er daarom op teruggrijpen.

¹³ Dit is wat een aantal gemeenten aangeven. We merken op dat juridisch gezien elke BOPA getoetst moet worden aan de instructieregels van hoofdstuk 5 Bkl. Dit betekent dat er een volledige ETFAL-toets nodig is bij elke BOPA. In de praktijk zal de ETFAL-motivering echter zeer kort zijn, maar formeel moet je alle toetsingskaders langslopen. Je krijgt dan in feite een summiere "ruimtelijke motivering" zoals bij de kruimelgevallenregeling tot 1-1-2024 het geval was.

De bijdrage van verbrede reikwijdte en ETFAL aan meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Als het gaat over de effecten van de verbrede reikwijdte en de toepassing van ETFAL valt op dat veel respondenten neutraal zijn (meer dan 30% van de respondenten antwoordt op de stellingen hierover 'niet eens/niet oneens'). Bijna de helft van de respondenten (27 respondenten, 45%) is het er (zeer) mee eens dat de verbrede reikwijdte van de BOPA ten opzichte van de Wabo en de toepassing van ETFAL bijdragen aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de besluitvorming (zie figuur 8 hieronder).



Figuur 8. Bijdrage verbrede reikwijdte en ETFAL aan meer samenhangende benadering leefomgeving (bron: enquête).

De variëteit in antwoorden op de stellingen, komt ook terug in de interviews. Enerzijds is in de interviews vaak genoemd dat er in de praktijk niet veel veranderd is in de beoordeling, ten opzichte van de beoordeling onder de Wabo. Eerder moesten gemeenten ook rekening houden met 'goede ruimtelijke ordening', en benoemd is dat gemeenten ETFAL nog niet heel anders invullen.

Anderzijds zijn in veel gesprekken ook wel veranderingen, of verwachte veranderingen genoemd.

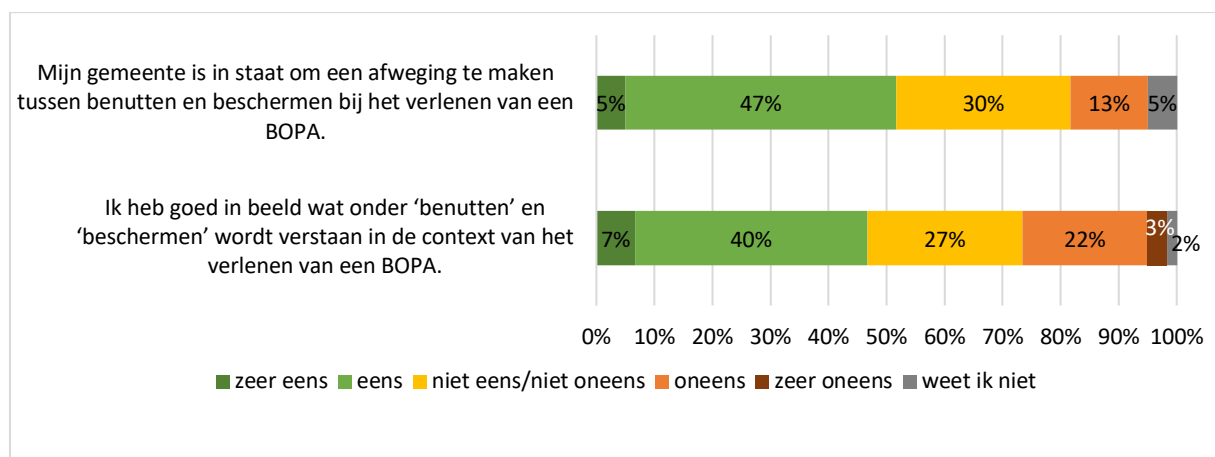
- Door sommige gemeenten is genoemd dat er niet in één keer veel veranderd is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, juist omdat er vooruitlopend op de Omgevingswet al een stap gezet is naar breder toetsen, waarbij er bijvoorbeeld al meer aandacht voor gezondheid is geweest.
- Sommige gesprekspartners denken dat wanneer de bredere afweging écht wordt toegepast, dit waarschijnlijk wel zal leiden tot een meer evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Een verandering die veel gemeenten al wel hebben opgemerkt óf waarvan ze in de toekomst impact verwachten, is de toetsing op het thema gezondheid. Zo zijn in een aantal regio's principeafspraken gemaakt met GGD'en, over wanneer zij betrokken moeten worden bij de beoordeling van gezondheid bij de aanvraag voor een BOPA. Andere gemeenten hebben al gesprekken gevoerd met de GGD, en zijn aan het uitdenken hoe ze de GGD precies gaan betrekken. Hierbij zijn gemeenten ook nog wel zoekend en hebben sommige gemeenten ook zorgen geuit. Ze benoemen bijvoorbeeld dat de eisen op het criterium gezondheid zo hoog zijn, dat woningbouw nog lastiger wordt. Ook zijn gemeenten nog zoekend over wat de precies de rol is van de GGD, zowel inhoudelijk (wat mogen ze ervan vinden?) als de manier waarop hun werk bij de beoordeling van de BOPA gefinancierd wordt.

- Tot slot zijn er ook gemeenten die benoemen dat ze door de wettelijke verankering van een aantal thema's, ruimte hebben om meer thema's in de afweging te betrekken (zoals sociale veiligheid, inclusiviteit en duurzaamheid).

Een vraag die zowel door de VNG als door enkele gemeenten is genoemd, is de verhouding tussen de onderbouwing van ETFAL en de evenwichtige toedeling van locaties in het omgevingsplan. Bij een BOPA worden alle initiatieven nu los beoordeeld, en de vraag is hoe dit uiteindelijk in het Omgevingsplan past (en of dit geen knelpunten gaat opleveren).

Bijdrage aan de balans tussen benutten en beschermen

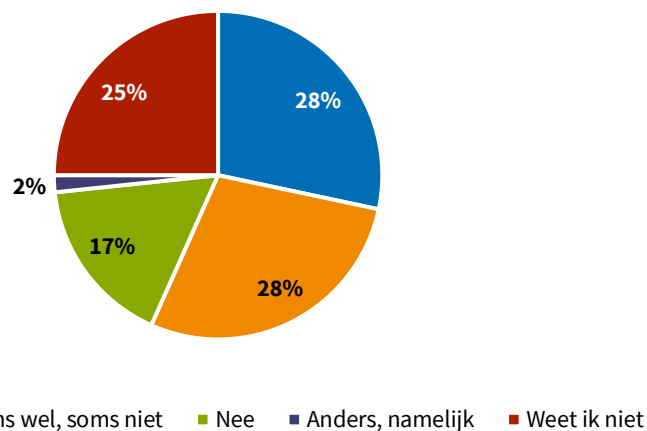
Voor bijna de helft van de respondenten (28 respondenten, 47%) geldt dat ze goed in beeld hebben wat onder 'benutten' en 'beschermen' wordt verstaan in de context van het verlenen van een BOPA. Meer dan de helft van de respondenten (31 respondenten, 52%) geeft daarnaast aan dat hun gemeente in staat is om een afweging te maken tussen benutten en beschermen bij het verlenen van een BOPA. Volgens 8 respondenten (13%) is dit in hun gemeente niet het geval (zie figuur 9).



Figuur 9. Balans benutten en beschermen (bron: enquête)

17 respondenten (28%) geven aan dat hun gemeenten altijd toetsen aan de balans tussen benutten en beschermen, en nog eens 17 respondenten (28%) geven aan dat dit soms wel, soms niet het geval is (zie figuur 10). 10 respondenten (17%) geven aan dat hun gemeente niet toetst op de balans tussen benutten en beschermen. De respondent die 'anders, namelijk' heeft aangevinkt licht toe: 'Nog sterk aan de oude criteria van een goede ruimtelijke ordening'.

Bij de BOPA-aanvragen in mijn gemeente toetsen we aan de balans tussen benutten en beschermen (n=60).



Figuur 10. Toetsing BOPA-aanvragen aan balans benutten en beschermen (bron: enquête).

Wat opvalt is dat in de enquêteresultaten relatief vaak is genoemd dat getoetst wordt aan de balans tussen benutten en beschermen, terwijl we geen enkel besluit zijn tegengekomen waarin expliciet gerefereerd wordt aan een ‘balans tussen benutten en beschermen’. Ook in de interviews hebben gemeenten meestal niet benoemd dat ze toetsen aan de balans tussen benutten en beschermen.

In de enquête is ook gevraagd op welke manier (bijvoorbeeld op basis van welke criteria) de gemeenten een afweging maken tussen beschermen en benutten. Deze vraag is door 27 respondenten inhoudelijk beantwoord. De antwoorden zijn zeer uiteenlopend (samengevat):

- Antwoorden die ingaan op waarborgen in het proces. In de trant van: door alle beleidsvelden / vakgebieden / disciplines te betrekken / integrale advisering en afstemming / zorgen dat belangen niet in elkaars vaarwater zitten (7x)
- Nog niet meegemaakt / nog niet voorgekomen, we gaan er bij complexere aanvragen wel naar kijken (2x)
- Antwoorden die een link met de toetsing op ETFAL maken (2x)
- Geen idee / onbekend wat hiermee bedoeld wordt / nooit van gehoord (3x)
- Uiteenlopende andere punten die één keer genoemd zijn, zoals:
 - o Graag benutten, maar niet als het ten koste gaat van onze kernwaarden.
 - o De omgevingsvisie speelt hierbij een belangrijke rol.
 - o Ad hoc op basis van kennis en kunde medewerkers en samenwerking met andere teams.
 - o Op basis van de criteria die staan in de wet en jurisprudentie.
 - o De afweging vindt nog steeds plaats op een goede ruimtelijke ordening met als extra gezondheid.
 - o Op basis van vastgesteld beleid.

In de interviews hebben sommige gemeenten aangegeven dat de BOPA vooral geschikt lijkt voor benutten (want een initiatiefnemer wil de BOPA waarschijnlijk vooral gebruiken voor het benutten van de ruimte die er is). Ook wordt benoemd dat veel gemeenten als uitgangspunt hebben ‘Ja, tenzij...’ Dat maakt dat de balans mogelijk doorslaat naar ‘benutten’ ten opzichte van ‘beschermen’. Anderen geven aan dat ze niet bang zijn dat de balans te veel doorslaat naar ‘benutten’. Vanuit wettelijke bepalingen wordt het ‘beschermen’ altijd wel goed geborgd, zo is hun beeld.



5. Reguliere en uitgebreide vergunningsprocedure

5. Reguliere en uitgebreide vergunningsprocedure

Dit hoofdstuk opent met de beantwoording op onderzoeksvragen 2 en 3 (paragraaf 5.1). Daarna volgen de onderzoeksresultaten. We behandelen eerste de feiten en cijfers (paragraaf 5.2) en daarna de percepties (paragraaf 5.3) over de werking van de BOPA in de praktijk.

5.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we twee onderzoeksvragen:

- ***Draagt de toepassing van de reguliere procedure bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een BOPA bij aan snellere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten van de procedure? (vraag 2)***
 - *Hoe vaak lukt het gemeenten een BOPA-aanvraag binnen de voorgeschreven periode van 8 weken af te handelen?*
 - *In hoeverre maken gemeenten gebruik van de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken en om welke reden?*
 - *Combineren gemeenten de reguliere BOPA-procedure met een informeel vooroverleg? Waarom wel of niet?*
 - *Zo ja, hoe lang is de informele voorprocedure bij BOPA's?*
 - *Wat is het effect van het vooroverleg: leidt deze over het algemeen tot correct ingediende aanvragen? (sneller)*
- ***In hoeverre draagt de bevoegdheid van het college om bij besluit de uitgebreide vergunningsprocedure van in beginsel 6 maanden (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) toe te passen bij aan betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten? (vraag 3)***
 - *Hoe vaak wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure op de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van toepassing verklaard? Hoe vaak daarvan gebeurt dat op verzoek van de aanvrager/initiatiefnemer (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar)? Hoe vaak daarvan gebeurt dat ambtshalve (dus door het bevoegd gezag)?*
 - *Waarom wordt deze wel of niet van toepassing verklaard?*
 - *Hoe vaak lukt het gemeenten een BOPA-aanvraag met de uitgebreide procedure binnen de voorgeschreven periode van 6 maanden af te handelen?*

Bevinding 10. Nagenoeg alle gemeenten geven aan te sturen op informeel contact voorafgaand aan een aanvraag voor een BOPA. Het vooroverleg wordt gebruikt om af te stemmen over de aanvraag voordat de formele procedure start. De belangrijkste redenen voor informeel vooroverleg zijn het versnellen van de formele procedure, meedenken en bijsturen en zekerheid bieden aan de initiatiefnemer (verrassingen voorkomen door eventuele knelpunten vroegtijdig te signaleren). De mogelijkheden tot informeel contact in een BOPA-procedure zijn veelal een continuering van mogelijkheden die al bestonden. Gemeenten geven aan ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet al in te zetten op informeel contact voorafgaand aan een aanvraag.

- Vrijwel alle gesprekspartners vanuit gemeenten geven aan te sturen op het benutten van het informeel contact vóórdat er formeel een aanvraag voor een BOPA wordt ingediend. Dit blijkt ook uit de enquête: 90% van de respondenten, geeft aan dat zij één of meer van de mogelijkheden van informeel vooroverleg hebben ingezet. Dit vooroverleg kent verschillende vormen (onder andere informeel vooroverleg, informele voorprocedure, intaketafel en omgevingstafel). Het vooroverleg kan bestaan uit één of meerdere gesprekken en kan voorafgaan aan zowel de reguliere als de uitgebreide procedure.

Bevinding 11. Gesprekspartners en respondenten geven aan dat de termijnen voor de reguliere procedure over het algemeen haalbaar zijn. Maar in veel gevallen alleen wanneer informeel vooroverleg heeft plaatsgevonden. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de reguliere procedure eraan bijdraagt dat de besluitvorming sneller verloopt dan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

- De 30 bestudeerde dossiers kenden een gemiddelde doorlooptijd van 8,7 weken van aanvraag tot besluit. Bij 13 dossiers is het besluit genomen binnen 8 weken. Bij 7 dossiers is aangegeven dat gebruik is gemaakt van een eenmalige verlenging.
- De vraag of de reguliere procedure bijdraagt aan een snellere besluitvorming is voor gesprekspartners lastig te beantwoorden. Vaak wordt aangegeven dat de doorlooptijden (vooralsnog) niet wezenlijk lijken te verschillen van de doorlooptijden voor vergelijkbare aanvragen onder het oude stelsel. Sommige gemeenten geven aan dat het zwaartepunt wat is verschoven naar het informeel vooroverleg, waardoor de reguliere procedure formeel gezien uiteindelijk wat korter is. Ook uit de enquête volgt ook geen eenduidig beeld: 35% van de respondenten denkt dat de reguliere procedure als standaard voor een BOPA-aanvraag, bijdraagt aan een snellere besluitvorming, tegenover 42% van de respondenten die het daar niet mee eens zijn.
- Nagenoeg alle respondenten en gesprekspartners geven aan dat hun gemeente aanstuurt op een informeel vooroverleg voorafgaand aan de vergunningsaanvraag (zie voorgaande bevinding). Gemeenten geven aan dat informeel contact kan leiden tot het sneller doorlopen van de formele vergunningprocedures. Daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat de totale procedure (informele en formele deel) ook sneller verloopt, want ook het informeel contact kost tijd. Volgens respondenten van de enquête varieert de duur van de informele voorprocedure van 4 weken tot een jaar.

Bevinding 12. De praktijkervaring met het bindend adviesrecht van de gemeenteraad is in de praktijk nog beperkt. Wel geven gesprekspartners aan dat de termijn van 8 weken voor een reguliere procedure niet haalbaar is met betrokkenheid van de raad. Ook een eenmalige verlenging van 6 weken zal waarschijnlijk niet toereikend zijn.

- De doorlooptijden voor afstemming met de raad en het aansluiten bij de vergadercyclus van de raad maken dat de termijnen voor de reguliere procedure volgens gesprekspartners in de praktijk niet realistisch zijn.

Bevinding 13. Er zijn nog nauwelijks afgeronde BOPA's waarop de uitgebreide procedure van toepassing was. Dit is niet vreemd gezien de doorlooptijd van de uitgebreide procedure en het moment waarop dit onderzoek is uitgevoerd (relatief kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet). In gesprekken en de enquête wordt aangegeven dat er nu wel initiatieven lopen waarop de uitgebreide procedure van toepassing is. Gebaseerd op de (vooralsnog) beperkte praktijkervaring hebben we de volgende signalen en eerste inzichten opgehaald over de werking en effecten van de uitgebreide procedure:

- Met name de omvang van de maatschappelijke impact van initiatieven en het verwachte bezwaar van bewoners wordt als reden genoemd om een uitgebreide procedure toe te passen. Ook initiatiefnemers geven aan de voorkeur te geven aan een uitgebreide procedure als zij veel bezwaar verwachten. Sommige gemeenten geven aan dat de uitgebreide procedure van toepassing zal zijn als de gemeenteraad bindend adviesrecht heeft. Want de gemeenteraad heeft bindend adviesrecht bij de grotere afwijkingen. Hierdoor sluiten de termijnen ook beter aan (bij bindend adviesrecht is de termijn van de reguliere procedure te kort).
- Meer dan de helft van de respondenten (52%), geven in de enquête aan dat zij verwachten dat de uitgebreide procedure bijdraagt aan betere besluitvorming. 33% van de respondenten heeft hier geen uitgesproken mening over (16 keer niet eens/niet oneens ingevuld, 4 keer 'weet ik niet'). Respondenten die denken dat de uitgebreide procedure bijdraagt aan een betere besluitvorming, noemen daarvoor de volgende argumenten: het geeft meer tijd, mogelijkheid tot een (bredere) belangenafweging voorafgaand aan de besluitvorming en de mogelijkheid tot aanpassing en bijsturing van het initiatief in een vroege fase (aan de hand van input van stakeholders).

Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal

Over de reguliere procedure is veel onderzoeksmateriaal beschikbaar. Het beschikbare materiaal over de uitgebreide procedure is vooralsnog beperkt.

Er is voldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar om onderzoeksvraag 2 en onderliggende vragen over de reguliere procedure te beantwoorden.

- Bij nagenoeg alle BOPA-dossiers is de reguliere procedure doorlopen.
- Gesprekspartners en respondenten hebben inmiddels ervaring opgedaan met de reguliere procedure.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we nog geen antwoord geven op onderzoeksvraag 3 en onderliggende vragen over de uitgebreide procedure. We hebben een aantal signalen en indicaties uit de praktijk over de verwachte werking en effecten opgehaald.

- Tijdens het uitvoeren van de documentenanalyse waren er nog geen BOPA-dossiers met uitgebreide procedures beschikbaar.
- Er lopen momenteel initiatieven waarop de uitgebreide procedure van toepassing is. Echter, de praktijkervaring van respondenten en gesprekspartners ten tijde van het onderzoek was beperkt. We hebben daarmee met name signalen opgehaald over de verwachte werking en effecten van de uitgebreide procedure.

5.2 Feiten en cijfers

Voor de BOPA geldt meestal de reguliere procedure en soms de uitgebreide procedure.

Reguliere procedure

Voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) geldt meestal de reguliere procedure. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat bij de verlening van omgevingsvergunningen zoveel mogelijk de reguliere procedure wordt gevolgd. De beslistermijn voor de reguliere procedure is maximaal 8 weken met een mogelijkheid van verlenging met 6 weken. Daarna is er bezwaar en beroep mogelijk.

Uitgebreide procedure

Er zijn gevallen waarin een uitgebreide procedure voor de BOPA kan worden gebruikt. Bij een uitgebreide procedure is de beslistermijn 6 maanden na ontvangst van de aanvraag. Net als bij de reguliere procedure kan de uitgebreide procedure eenmalig met zes weken worden verlengd. De uitgebreide procedure gaat gelden wanneer:

- Dit is aangewezen in de Omgevingswet en/of het Omgevingsbesluit
- De aanvrager dit verzoekt
- Het bevoegd gezag dit van toepassing verklaart

In tegenstelling tot de reguliere procedure wordt bij de uitgebreide procedure de bezwaarfase overgeslagen. Iemand die het niet eens is met het besluit, kan in beroep bij de bestuursrechter.

Bron en verdere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/procedure-bopa/>

Vooroverleg

Het vooroverleg is het informele traject waarbinnen wordt bepaald of een initiatief wenselijk, kansrijk en haalbaar is en verder kan worden uitgewerkt richting een formele aanvraag voor een omgevingsvergunning. Voorafgaand aan het officiële indienen van een BOPA kan het bevoegd gezag bij de aanvrager aansturen op een vooroverleg om te beoordelen óf en onder welke voorwaarden aan de aanvraag kan worden meegewerkt. Een vooroverleg kan niet worden verplicht door het bevoegd gezag.

De VNG heeft een werkwijze ontwikkeld waarin het vooroverleg centraal staat. In de eerste stap wordt bij een complex initiatief het initiatief besproken op de zogenaamde Intaketafel. Aan deze tafel spreken adviseurs van de gemeente met een inbrenger, dit is níet de indiener, maar een gemeenteamtbenaar die eerder contact heeft gehad met de initiatiefnemer over het plan. Bij dit overleg wordt duidelijk of het initiatief wenselijk is en of de gemeente deze mogelijk wil maken. Indien dit het geval is volgt de Omgevingstafel. Veel verschillende betrokkenen kunnen bij dit overleg aanwezig zijn: de initiatiefnemer, gemeentelijke partners, bestuurlijke partners, gemeentelijke experts, externe experts en belanghebbenden. De insteek van dit overleg is het mogelijk maken van de aanvraag en het resultaat moet een concept vergunning zijn.

Bron en nadere toelichting: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/plan-van-aanpak-omgevingstafel-april-2021.pdf> & <https://www.wijnenstael.nl/nl/updates/blog-2-bopa-special-welke-stappen-moeten-worden-gezet-om-te-komen-tot-aan-aanvraag>

Reguliere en uitgebreide procedure

Bij alle 30 bestudeerde BOPA-besluiten is de reguliere procedure doorlopen. De gemiddelde doorlooptijd van de procedure van aanvraag tot besluit was 8,7 weken. Twee kanttekeningen hierbij:

- Per besluit (en per gemeente) kan de administratie wisselen: sommige gemeenten publiceren aanvragen bijvoorbeeld vrijwel direct nadat deze zijn ontvangen, andere gemeenten doen hier langer over (en benoemen dan bijvoorbeeld niet wanneer de aanvraag is ontvangen). Om geen appels met peren te vergelijken hebben we steeds de officiële publicatiedatum van de aanvraag vergeleken met de publicatiedatum van het besluit om de doorlooptijd te achterhalen.
- We hebben een deel van deze dossiers geselecteerd omdat deze interessant zijn (bijvoorbeeld omdat dit een complexere activiteit (en dus besluit) betreft. Het zou dus kunnen zijn dat de

gemiddelde doorlooptijd van alle besluiten korter is (wij zien in onze eigen analyse echter niet een dergelijk patroon terug waarbij eenvoudigere BOPA's sneller worden behandeld).

Bij deze 30 besluiten is het besluit 13 keer genomen binnen 8 weken.

Verlenging

In zeven gevallen is er in de publicatie (of in een aparte publicatie) aangegeven dat er een verlenging heeft plaatsgevonden. In tien gevallen is het besluit niet binnen de termijn van acht weken genomen, maar was geen sprake van een formele verlenging (of in ieder geval is deze niet gepubliceerd). Of sprake is van ingebrekestelling in deze gevallen, is onbekend.

Informeel vooroverleg

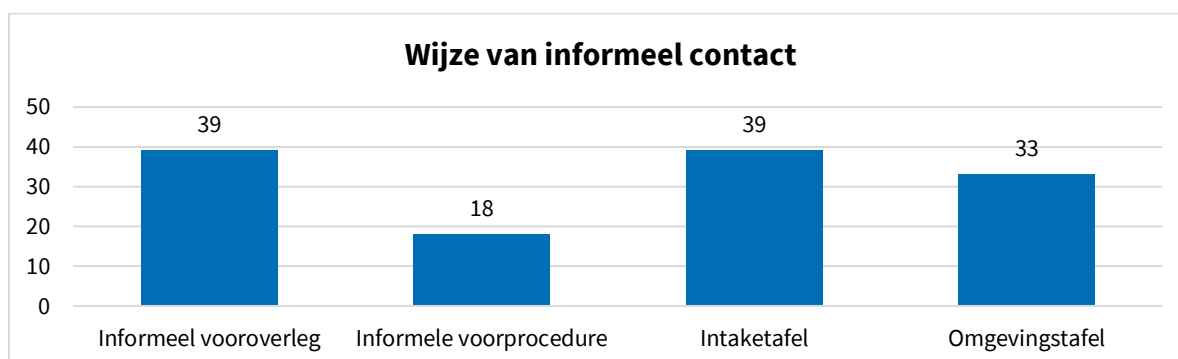
Bij drie van de dertig besluiten is in het besluit expliciet benoemd dat informeel vooroverleg heeft plaatsgevonden. In de overige 27 gevallen is in het besluit niet expliciet opgenomen dat vooroverleg heeft plaatsgevonden. Op basis van de interviews en enquêteresultaten is het vermoeden dat in veel van deze gevallen wel degelijk vooroverleg heeft plaatsgevonden. Respondenten en gesprekspartners geven namelijk juist aan dat nagenoeg altijd gebruik wordt gemaakt van een vorm van vooroverleg (zie volgende paragraaf).

5.3 Percepties

Informeel contact voorafgaand indienen vergunning

54 van de 60 respondenten (90%), geeft aan dat zij één of meer van de mogelijkheden van informeel vooroverleg hebben ingezet. In figuur 11 is weergegeven welke vormen van informeel contact respondenten zeggen te hebben ingezet (zij konden meerdere antwoorden aankruisen). Overigens geven gemeenten in gesprekken aan dat zij vóór inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet, ook al veelvuldig gebruik maakten van de mogelijkheid van informeel contact vooraf.

1 respondent geeft in de enquête aan nog geen informeel vooroverleg te hebben ingezet, 5 respondenten geven aan dat zij niet weten of hun gemeente informeel vooroverleg heeft ingezet. Wanneer aan respondenten wordt gevraagd om redenen om verschillende vormen van informeel vooroverleg *niet* in te zetten, noemen zij geen inhoudelijke redenen, maar geven zij aan dat in hun gemeente een andere term wordt gebruikt of dat zij de term 'informeel vooroverleg' niet herkennen.



Figuur 11. Ingezette vormen van informeel contact (bron: enquête).

Gemeenten hebben tijdens gesprekken beschreven op welke manieren zij informeel vooroverleg inzetten. Het informeel vooroverleg kan bestaan uit het voeren van één of meerdere gesprekken met de initiatiefnemer, voordat deze een aanvraag indient. Sommige gemeenten bieden aan initiatiefnemers de mogelijkheid om een conceptaanvraag in te dienen (informele voorprocedure). Enkele gemeenten

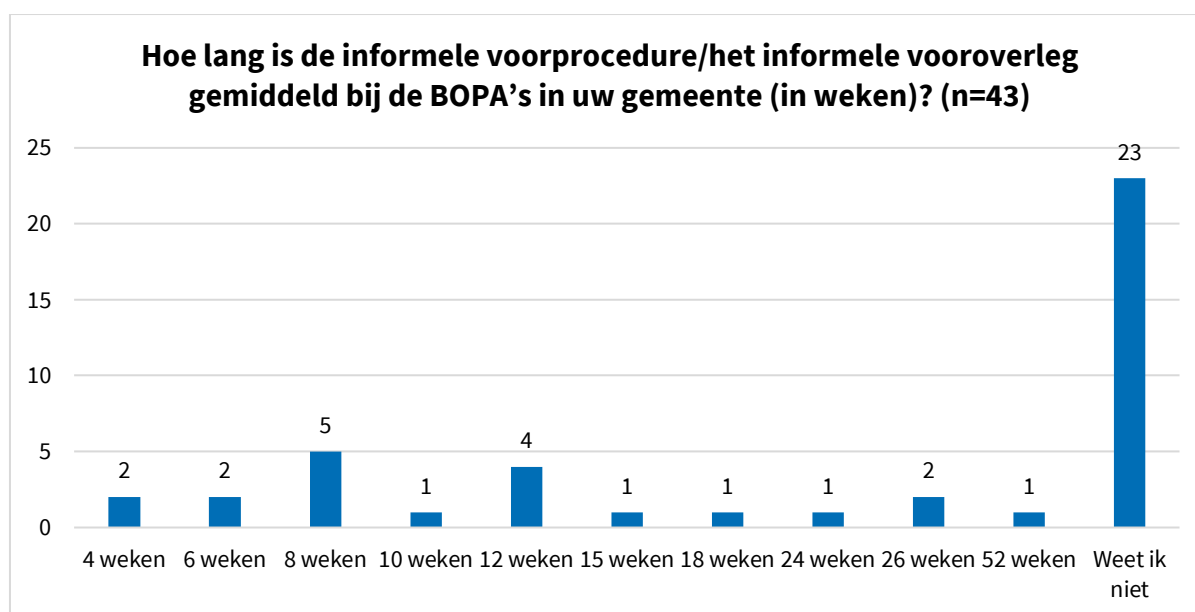
hebben in een gesprek aangegeven dat wanneer een initiatiefnemer een aanvraag indient zónder dat er eerder contact is geweest, zij de initiatiefnemer soms vragen de aanvraag in te trekken, zodat alsnog informeel vooroverleg/voorprocedure kan plaatsvinden. Veel gemeenten maken gebruik van intaketafels (waarbij een eerste keer over met name kleinere initiatieven wordt gesproken) en omgevingstafels (vooral bij grotere initiatieven, waar de stakeholders vanuit verschillende disciplines en de initiatiefnemer aan tafel zitten).

Gemeenten hebben meerdere redenen genoemd voor de verschillende vormen van informeel contact. Samengevat geeft dat het volgende beeld:

1. De belangrijkste redenen die tijdens gesprekken en in de enquête zijn genoemd om informeel vooroverleg en/of een informele voorprocedure in te zetten zijn:
 - Informeel vooroverleg/voorprocedure draagt volgens gemeenten bij aan een vlotter verloop van de procedure wanneer er daadwerkelijk een vergunningaanvraag wordt ingediend. 35 respondenten (58%) geven aan dat de informele voorprocedure of informeel vooroverleg versnellend werkt. In gesprekken geven gemeenten aan dat dit onder andere te maken heeft met het feit dat initiatiefnemers na vooroverleg vaker een correcte aanvraag lijken in te dienen. Ook dit beeld wordt in de enquête bevestigd: 45 respondenten (75%) geven aan dat het informeel vooroverleg over het algemeen leidt tot vaker correct ingediende aanvragen.
 - Gemeenten zien informeel vooroverleg of een informele procedure als een manier om mee te kunnen denken met de initiatiefnemer en als een gelegenheid om de aanvraag alvast op wenselijkheid en haalbaarheid te toetsen en (indien nodig) bij te sturen. Dit kan volgens gemeenten uiteindelijk ook op een positieve manier bijdragen aan de *kwaliteit* van het uiteindelijke initiatief.
 - Gemeenten geven aan dat het voortraject meer zekerheid biedt aan de initiatiefnemer, bijvoorbeeld omdat eventuele knelpunten vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Een goede informele voorprocedure of goed informeel vooroverleg, kan verrassingen in het formele traject over en weer voorkomen.
 - Respondenten vinden het aanbieden van informeel vooroverleg of een informele voorprocedure, bovendien klantvriendelijk. Een gemeente geeft in een gesprek aan dat dit past bij het streven van de gemeente om mee te denken met de initiatiefnemer.
 - Gemeenten geven in gesprekken tot slot aan dat zij informeel vooroverleg/voorprocedure gebruiken om af te stemmen welk type procedure (de 'reguliere' of 'uitgebreide' procedure) van toepassing is.
2. Om vergelijkbare redenen als hierboven genoemd, geven respondenten aan dat zij een 'intaketafel' inzetten. Met name het kunnen toetsen op de wenselijkheid van een initiatief zien gemeenten als voordeel van de intaketafel, en het feit dat aan de intaketafel alvast een integrale beoordeling van de aanvraag kan worden gedaan.
3. Ook de inzet van een omgevingstafel kan volgens gemeenten de mogelijkheid bieden tot het toetsen van de haalbaarheid en een integrale toetsing van de aanvraag. Ook biedt de omgevingstafel de mogelijkheid om de kwaliteit van een plan te vergroten, draagt het bij aan een vlottere formele procedure, kan het behulpzaam zijn bij tegenstrijdige belangen, kunnen alle (keten)partners meegenomen worden in het proces, is het een mogelijkheid om experts te bevragen en kunnen nadere invulling en randvoorwaarden aan het plan besproken worden.

Hoewel gemeenten dus vooral voordelen zien aan informeel contact, geven zij in gesprekken aan dat informeel contact wel veel van hun capaciteit vraagt. Daarom geeft één gemeente in een gesprek aan dat het niet realistisch is om voor álle initiatieven (inclusief de kleinere 'kruimelgevallen') een uitgebreid voortraject te doorlopen.

Tot slot: gemeenten geven aan dat informeel contact kan leiden tot snellere formele vergunningprocedures. Daaruit kan niet zomaar de conclusie worden getrokken dat de totale procedure (het informele én het formele deel) ook sneller verloopt, want ook het informeel contact kost tijd. We hebben geen overzicht van de doorlooptijden van informele voorprocedures. Wel hebben we in de enquête aan gemeenten gevraagd hoe lang de informele voorprocedure/het informele vooroverleg gemiddeld is bij BOPA's. Volgens respondenten van de enquête varieert de duur van de informele voorprocedure van 4 weken tot een jaar (zie figuur 12). Aangegeven wordt dat het ook van belang is om de doorlooptijden in het proces voorafgaand aan de aanvraag af te spreken. Een aantal gemeenten heeft hiervoor servicenormen vastgesteld (bijvoorbeeld: de doorlooptijd van het gehele proces van ingang, via intaketafel en alle rondes van de Omgevingstafel duurt aan de kant van de gemeente niet langer dan een bepaald aantal weken).



Figuur 12. Lengte informele voorprocedure (bron: enquête).

Ervaringen met de reguliere procedure

Veruit de meeste BOPA-procedures die hebben plaatsgevonden, zijn via de reguliere procedure verlopen. We hebben gemeenten in de enquête en tijdens gesprekken gevraagd wat hun ervaringen met reguliere procedures zijn, of de termijnen over het algemeen haalbaar zijn en of de reguliere procedure in hun beleving bijdragen aan een snellere besluitvorming.

Beslistermijnen reguliere procedure

42 respondenten (70%) hebben in de enquête aangegeven voor één of meerdere BOPA's gebruik te hebben gemaakt van de mogelijkheid om de reguliere procedure eenmalig met zes weken te verlengen. 13 respondenten (22%) geven aan dit niet te weten, en 5 respondenten geven aan nog geen termijnen te hebben verlengd in de reguliere procedure. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat de termijnen van de reguliere procedure haalbaar zijn, als het een eenvoudige aanvraag 'zonder bijzonderheden' betreft. Gesprekspartners geven aan dat het een uitdaging wordt de termijnen te halen als één van de volgende factoren aan de orde is:

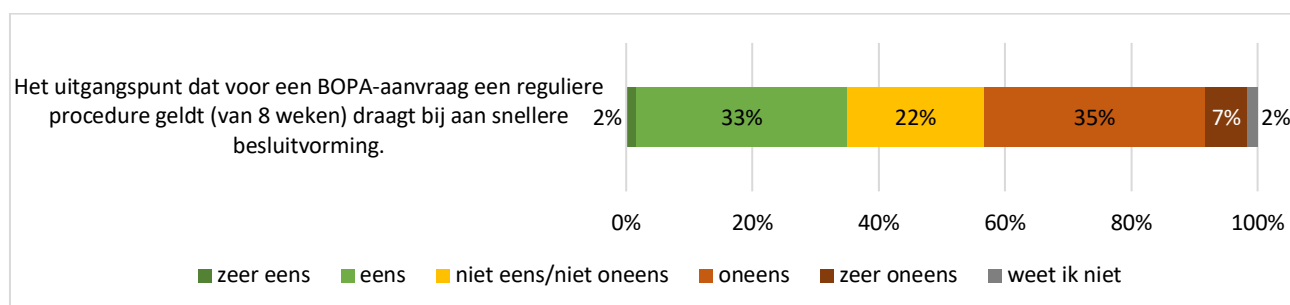
- A. Als er geen informeel contact heeft plaatsgevonden en de aanvraag is nieuw voor de gemeente, lijkt de termijn van 8 weken minder haalbaar dan wanneer er wel informeel contact is geweest.
- B. Als de gemeenteraad bindend adviesrecht heeft. Veel gemeenten geven in gesprekken expliciet aan dat wanneer de gemeenteraad bindend adviesrecht heeft, de termijn van 8 weken sowieso niet haalbaar is. En dat als de termijn met 6 weken wordt verlengd, het ook krap wordt.

Afstemmen met de gemeenteraad kost namelijk tijd, en bovendien geeft men aan afhankelijk te zijn van de vergadercyclus van de gemeenteraad.

- C. Als de aanvraag inhoudelijk ingewikkeld is, bijvoorbeeld omdat verschillende aspecten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het vragen van advies vanuit verschillende expertises (intern en extern) kost tijd en het maken van een zorgvuldige afweging, zeker als er (meerdere) zienswijzen zijn begonnen gekomen, ook.
- D. Het willen meedenken met de aanvrager: gemeenten willen vaak zoveel mogelijk met de aanvrager meedenken en willen initiatieven mogelijk maken. Dat kost tijd. Eén gemeente geeft in een gesprek aan dat wanneer zij erg strikt zou sturen op termijnen, dit als consequentie kan hebben dat aanvragen sneller geweigerd zullen worden, wat niet past bij de goede dienstverlening die deze gemeente nastreeft.
- E. Gemeenten hebben soms simpelweg te weinig capaciteit om alle aanvragen binnen de termijn van 8 weken te behandelen.

Gemeenten geven bovendien aan dat iedereen nog moet wennen aan de Omgevingswet, zowel de initiatiefnemer (die aanvragen soms onvolledig of foutief indient), als de gemeente zelf (die soms nog zoekende is hoe de BOPA-aanvraag precies te beoordelen). Sommige gemeenten verwachten dat wanneer alle partijen wat meer zijn gewend aan de nieuwe Omgevingswet, de aanvragen misschien ook wat vlotter zullen gaan verlopen.

Op de vraag of de reguliere procedure uiteindelijk sneller is (figuur 13), ontstaat uit de enquête een gemengd beeld: 21 respondenten (35%) denkt dat de reguliere procedure als standaard voor een BOPA-aanvraag, bijdraagt aan een snellere besluitvorming, tegenover 25 respondenten (42%) die het daar niet mee eens zijn.



Figuur 13. Bijdrage reguliere procedure aan snellere besluitvorming (bron: enquête).

Tijdens gesprekken geven gemeenten aan dat zij de vraag of de reguliere procedure uiteindelijk leidt tot een snellere besluitvorming, lastig te beantwoorden vinden. Vaak wordt aangegeven dat de doorlooptijden (vooralsnog) niet wezenlijk lijken te verschillen van de doorlooptijden voor vergelijkbare aanvragen onder het oude stelsel. Een andere gemeente vindt de vergelijking lastig te maken, omdat zij aangeeft dat de BOPA en de afwijkingsvergunning van onder de Wabo, verschillende procedures zijn. In de BOPA-procedure is het zwaartepunt wat meer verschoven naar het informele traject, waardoor het formele traject wellicht korter is dan onder de Wabo, maar dat zegt weinig over de totale doorlooptijd van de procedure.

Ervaringen met de uitgebreide procedure

Nog maar weinig gemeenten hebben al ervaring met de uitgebreide procedure onder de nieuwe Omgevingswet. In de enquête geven 42 respondenten (70%) van de gemeenten aan dat het in hun gemeente *niet* is voorgekomen dat de uitgebreide vergunningenprocedure van toepassing is verklaard op een aanvraag voor een BOPA. 14 respondenten weten niet of dat het geval is, en één respondent geeft aan dat het een keer is voorgekomen dat de uitgebreide procedure van toepassing is verklaard op verzoek van een initiatiefnemer. Overigens is het lastig om aan deze cijfers conclusies te verbinden:

naar verwachting zal de uitgebreide vergunningenprocedure eerder van toepassing worden verklaard op de wat meer ‘ingewikkelde’ procedures en veel gemeenten hebben aangegeven juist voor dat type projecten veel aanvragen te hebben ontvangen in december 2023, nog onder de oude wet.

Overwegingen om uitgebreide procedure van toepassing te verklaren

Respondenten noemen in de enquête de volgende overwegingen die maken dat een gemeente een uitgebreide procedure van toepassing zou verklaren:

- Onderwerpen die ‘maatschappelijke onrust’ en ‘politieke onrust’ veroorzaken;
- Het van toepassing zijn van de criteria uit de wet, waaronder de verwachting dat omwonenden bezwaar zullen hebben tegen het initiatief;
- De omvang van de impact van de ontwikkeling.

In gesprekken hebben we ook nog de volgende argumenten gehoord om de uitgebreide procedure wel/niet van toepassing te laten verklaren:

- Sommige gemeenten noemen dat zij eerder geneigd zijn de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren als het adviesrecht van de raad van toepassing is. Adviesrecht van de raad kost namelijk veel tijd, en de uitgebreide procedure geeft meer tijd.
- Een gemeente geeft aan zeer beperkte capaciteit te hebben en dat de uitgebreide procedure voor hen meer werk is. Bij een uitgebreide procedure moeten ze sowieso een zienswijzenprocedure organiseren, wat uitnodigt om te reageren. Terwijl er mogelijk geen bezwaren ingediend zouden worden als ze een reguliere procedure zouden volgen (omdat een zienswijze indienen laagdrempeliger is dan een bezwaar). Dat kan een (bijkomende) reden zijn om wat meer te sturen op de reguliere procedure, als de inschatting is dat er weinig reacties op het initiatief zullen komen.
- Initiatiefnemers geven soms zelf de voorkeur aan een uitgebreide procedure, met name als zij veel bezwaar van omwonenden verwachten. Omwonenden kunnen in een uitgebreide procedure beter worden meegenomen, en bovendien wordt bij de uitgebreide procedure de bezwaarfase overgeslagen (waardoor je in theorie sneller uitgeprocedeerd kunt zijn omdat er minder momenten zijn waarop andere belanghebbenden kunnen ‘frustreren’). Bovendien krijgt een initiatiefnemer bij een uitgebreide procedure aan het begin al een beter beeld van wat de omgeving van het initiatief vindt en kan daar vervolgens rekening mee houden.

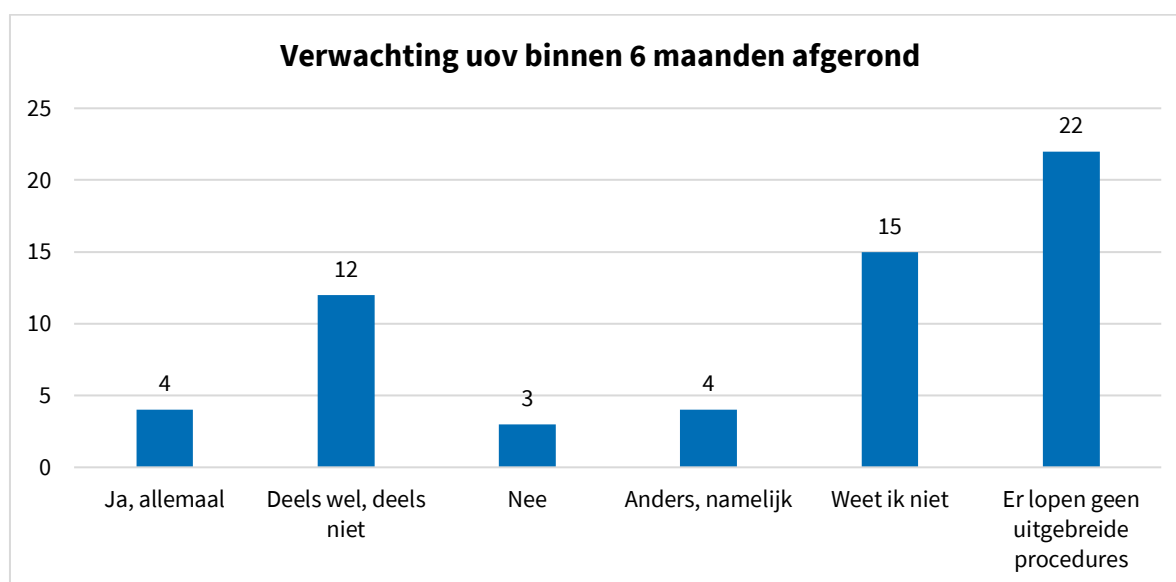
De criteria die in de wet genoemd staan voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure, zijn relatief open begrippen (zoals een ‘aanzienlijke gevolgen’ en verwachte bedenkingen’). In de enquête geven 14 respondenten (23%) aan dat hun gemeente beleidsregels heeft opgesteld over de invulling van deze begrippen of dat deze beleidsregels nog ‘in de maak’ zijn. 11 respondenten (18%) geven aan dit niet te weten en 35 respondenten (58%) geven aan dat de gemeente geen beleidsregels daarover heeft opgesteld. In gesprekken geven gemeenten soms ook aan nog zoekend te zijn over de vraag wanneer de uitgebreide procedure van toepassing is. Zo gaf één gemeente tijdens het gesprek aan dat de gemeenteraad een lijst met categorieën heeft aangewezen waarin de uitgebreide procedure van toepassing is, maar formeel gezien heeft de gemeenteraad die bevoegdheid niet.¹⁴ Deze gemeente kwam daar later achter, en heeft dat toen gecorrigeerd. Verder geeft een enkele gemeente aan bezig te

¹⁴ Toelichting: Het bevoegd gezag mag niet van tevoren beslissen op welke gevallen zij afdeling 3.4 Awb van toepassing zal verklaren. Die beslissing moet zij per aanvraag nemen. Het bevoegd gezag kan wel beleidsregels opstellen over hoe zij de wettelijke criteria van artikel 16.65 lid 4, onder a en b, Omgevingswet uitlegt. In de beleidsregel kan het bevoegd gezag activiteiten benoemen die in ieder geval aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Bron: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/buitenplanse-omgevingsplanactiviteit/procedure-bopa/>.

zijn met het opstellen van criteria voor de begrippen wanneer een uitgebreide procedure van toepassing is. Enkele andere gemeenten hebben bepaald dat wanneer er sprake is van bindend adviesrecht van de raad, de uitgebreide procedure van toepassing is. Overigens is het zo dat het toepassen van de uitgebreide procedure per geval moet worden gemotiveerd.

Doorlooptijd van de uitgebreide procedure

Hoewel veel gemeenten dus nog geen ervaring hebben met de uitgebreide procedure, hebben we hen in de enquête wel gevraagd of – als er momenteel uitgebreide procedures lopen – zij dan verwachten deze binnen zes maanden af te kunnen ronden. 4 respondenten verwachten dat alle lopende uitgebreide procedures binnen zes maanden afgerond zullen zijn, 12 respondenten hebben deels wel/deels niet aangegeven en 3 respondenten denken dat de lopende uitgebreide procedures niet binnen zes maanden afgerond zullen zijn. Een kanttekening bij de resultaten is dat 3 van de 4 respondenten die ‘anders, namelijk’, hebben ingevuld, in de toelichting hebben aangegeven dat er geen uitgebreide procedures lopen. De andere respondent geeft in de toelichting aan dat de nog lopende uitgebreide procedures vanuit de Wabo reeds de termijn van zes maanden hebben overschreden en dat enkel de aanvragen die goed en volledig zijn voorbereid en waarop niet het bindend adviesrecht van toepassing is, binnen zes maanden afgerond zullen worden.



Figuur 14. Verwachting of uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) binnen zes maanden is afgerond (bron: enquête).

Ervaren of verwachte effecten van de uitgebreide procedure

31 respondenten (52%) geven in de enquête aan dat zij verwachten dat de uitgebreide procedure bijdraagt aan *betere* besluitvorming. 20 respondenten (33%) hebben hier geen uitgesproken mening over (16 keer ‘niet eens/niet oneens’ ingevuld, 4 keer ‘weet ik niet’). Respondenten die denken dat de uitgebreide procedure bijdraagt aan een betere besluitvorming, noemen daarvoor de volgende argumenten:

- Voor sommige procedures is meer tijd noodzakelijk (en een uitgebreide procedure biedt meer tijd dan een reguliere procedure).
- De uitgebreide procedure biedt de mogelijkheid voor een (bredere) belangenafweging voorafgaand aan definitieve besluitvorming en biedt een extra mogelijkheid voor zienswijzen/inspraak. Eventuele zienswijzen kunnen ervoor zorgen dat het initiatief in een vroegtijdig stadium wordt aangepast.

- De uitgebreide besluitvormingsprocedure heeft een openbaar karakter (in tegenstelling tot het informele vooroverleg). Daardoor zou beter worden gewaarborgd dat alle betrokkenen, derde-belanghebbenden en overige geïnteresseerden op tijd kennis krijgen van een voornemen en daarop tijdig een reactie op kunnen geven.

Respondenten hebben het volgende toegelicht over de effecten van de uitgebreide procedure:

- De verwachting is dat de uitgebreide procedure niet vaak zal voorkomen, en daarom is het lastig om dit type procedure te evalueren en te waarderen.
- Anderen denken dat de uitgebreide procedure – wanneer het gaat om betere besluitvorming - weinig toevoegt ten opzichte van verplichte participatie of een uitgebreid informeel voortraject. Een andere respondent ziet niet veel verschillen met de eerdere uitgebreide procedures.
- De lengte van de doorlooptijd zegt niet per se iets over de kwaliteit van de besluitvorming.
- Het feit dat het zwaartepunt in het voortraject is komen te liggen, doet tijdswinst aan de achterkant teniet.
- Tot slot: één gemeente geeft aan dat zij nog geen systeem/portaal heeft voor het publiceren van ontwerpstukken onder de uitgebreide procedure en voorziet daarin een mogelijk knelpunt wanneer een uitgebreide procedure zich voordoet.



6. Bindend adviesrecht en verplichte participatie

6. Bindend adviesrecht en verplichte participatie

Dit hoofdstuk opent met de beantwoording op onderzoeksvragen 4 en 8 (paragraaf 6.1). Daarna volgen de onderzoeksresultaten. We behandelen eerste de feiten en cijfers (paragraaf 6.2) en daarna de percepties (paragraaf 6.3) over de werking van de BOPA in de praktijk.

6.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we twee onderzoeksvragen:

- **Voor die BOPA-gevallen waarvoor de gemeenteraad participatie heeft verplicht: draagt verplichte participatie bij een BOPA bij aan snellere en betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk? (vraag 4)**
 - Hoe vaak hebben gemeenteraden zich begin 2024 reeds uitgesproken om hun adviesrecht uit te oefenen?
 - Welke categorieën van gevallen worden door de gemeenteraad aangewezen als gevallen waarin participatie door de aanvrager verplicht is en waarom?
 - Wat zijn de verschillen tussen gemeenten op dit gebied?
 - Hoe vaak wordt na verplichte vroegtijdige participatie bij een BOPA-aanvraag nog bezwaar of beroep aangetekend?
 - Hoe geven aanvragers invulling aan hun verplichting om participatie t.a.v. de aanvraag voor de BOPA te organiseren, welke gegevens leveren zij aan?
 - Hoe gaat het college van burgemeester en wethouders om met de beoordeling van het aanvraagvereiste ten aanzien van participatie (art. 4:5 Awb)?
 - Zijn er gemeentelijke beleidsregels opgesteld over de beoordeling van de participatieresultaten?
 - Organiseert het bevoegd gezag zelf actief participatie in de reguliere procedure in aanvulling op de bepalingen in de Awb? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
 - Hoe vaak stellen gemeenten dwingende regels op ten aanzien van participatietrajecten van initiatiefnemers?
- **Draagt de systematiek van het bindend adviesrecht bij aan een beter evenwicht in de borging van zowel het primaat van de raad als de voortgang van de procedure? (vraag 8)**
 - Hebben gemeenteraden op inhoudelijke grond een selectieve lijst met aanvragen geïdentificeerd waarop het bindend adviesrecht van toepassing is, of is er breed geselecteerd?
 - In hoeverre en op welke wijze maken gemeenteraden gebruik van de bevoegdheid om categorieën van gevallen voor bindend adviesrecht aan te wijzen?
 - Hoe functioneert het bindend adviesrecht in de praktijk (procedureel)?
 - Hoe vaak wordt het adviesrecht uitgeoefend door gemeenteraden?
 - In hoeverre leidt het adviesrecht tot debat in de raad? Of worden aanvragen waar adviesrecht op zit zonder debat als hamerstuk afgehandeld? Met andere woorden, ziet de raad dikwijls af van een inhoudelijk debat over de aanvraag?
 - Hoe vaak worden vergunningaanvragen voor een BOPA waar bindend adviesrecht voor geldt, afgehandeld binnen de termijn van reguliere procedure (inclusief een raadsbesluit)?

- o Is de vergadercyclus van de raad een struikelblok voor het op tijd afhandelen van aanvragen voor een BOPA-vergunning in het geval van bindend adviesrecht?

Bevinding 14. We hebben van 259 gemeenten een besluit over verplichte participatie gevonden en van 283 gemeenten een besluit over bindend adviesrecht. In 135 gevallen is er één besluit genomen over verplichte participatie en bindend adviesrecht.

- Gemeenten verschillen onderling in de categorieën van gevallen voor het bindend adviesrecht en voor verplichte participatie die zij hanteren. Ook wisselt de ‘ondergrens’ waarbij de categorieën van toepassing zijn (bijvoorbeeld 1 woning, 10 woningen of 50 woningen).
- De volgende categorieën van gevallen komen het vaakst terug (in volgorde van het meest voorkomend naar minder voorkomend): bouwen van woningen, bedrijvigheid en/of kantoren, maatschappelijke voorzieningen, sportvoorzieningen, commerciële voorzieningen (horeca / detailhandel), recreatie, antenne-installaties, energieopwekking, infrastructurele projecten en landbouw en/of natuur.

Bevinding 15. Gemeenten hanteren soortgelijke afwegingen bij de besluiten over categorieën voor verplichte participatie en bindend adviesrecht. De ‘politieke / maatschappelijke gevoeligheid’ en omvang van activiteiten/ontwikkelingen komen als belangrijkste overweging naar voren bij de selectie van categorieën voor beide besluiten. In de besluiten zien we veelal terug dat de voormalige lijst van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is overgenomen, dan wel als uitgangspunt is genomen.

- Gemeenten hanteren bij de reikwijdte van de lijsten verschillende afwegingen. Aan de ene kant zijn er gemeenten met een relatief beknopte lijst. Anderzijds zijn er ook gemeenten met een uitgebreide lijst van categorieën. Verklaringen voor de verschillen zijn onder andere de grootte van de gemeente (een uitgebreide lijst in een grote gemeente zal in de praktijk voor veel afstemming zorgen). Ook de mate van vertrouwen tussen raad en college speelt een rol bij de totstandkoming, zo is het beeld.

Bevinding 16. De praktijkervaring met verplichte participatie is vooralsnog beperkt. Gebaseerd op de (vooralsnog) beperkte praktijkervaring hebben we de volgende signalen en eerste inzichten opgehaald over de werking en effecten van de verplichte participatie:

- In de toelichting bij het Omgevingsbesluit is aangegeven dat voor de wijze waarop participatie plaats moet vinden, de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang zijn. Dit betekent dat bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving een beperkte vorm van participatie kan volstaan. Zoals hiervoor geconstateerd is het aantal grote BOPA’s nog beperkt. Dit is een belangrijke verklaring voor de (vooralsnog) beperkte ervaring met verplichte participatie.
- Respondenten zijn positiever over de bijdrage van verplichte participatie aan betere besluitvorming, dan aan snellere besluitvorming. 42% van de respondenten is van mening dat verplichte participatie bijdraagt aan betere besluitvorming. 27% vindt van niet. Waar het gaat over de bijdrage aan snellere besluitvorming geldt dat slechts 23% van de respondenten van mening is dat verplichte participatie hieraan bijdraagt, tegenover 47% die het hiermee (zeer) oneens zijn.
- Bijna de helft van de respondenten (47%) is neutraal over de vraag of initiatiefnemers participatie van voldoende kwaliteit organiseren. 12% is positief, 25% is kritisch.

Bevinding 17. De gedachte achter het verbeteren van de participatiemogelijkheden is dat participatie zou bijdragen aan het creëren van lokaal draagvlak, een betere kwaliteit en snellere besluitvorming. Beredeneerd kan worden dat verplichte participatie een versterking van de participatiemogelijkheden van burgers betekent en daarmee een bijdrage levert aan deze doelen.

Daarbij dienen twee kanttekening geplaatst te worden. Ten eerste geven gemeenten en initiatiefnemers aan dat er niet veel is veranderd ten opzichte van het oude stelsel. Juist bij grote projecten werd al participatie georganiseerd. Dat is ook in het belang van de initiatiefnemer. Ten tweede hebben zowel de aanvrager als het bevoegd gezag veel beoordelingsruimte bij de toepassing van participatie. Het succesvol creëren van lokaal draagvlak, een betere kwaliteit en snellere besluitvorming door participatie zijn vooral afhankelijk van hoe de participatie is vormgegeven (wie zijn er betrokken, hoeveel invloed hebben zij, hoe ziet het vervolg eruit).¹⁵ Aan het ‘hoe’ levert de Omgevingswet een beperkte bijdrage:

- De wetgever heeft niet bepaald wanneer er bij verplichte participatie sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Dit betekent dat de gemeente niet dwingend mag voorschrijven hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven.
- Het bevoegd gezag mag geen extra eisen stellen of criteria opleggen aan de vorm van de participatie door de initiatiefnemer. In de besluiten over verplichte participatie zien we wel dat er in verschillende gevallen wordt verwezen naar het gemeentelijke participatiebeleid of handreikingen over de inrichting van participatie (bijvoorbeeld een keuzemenu, gekoppeld aan de ‘zwaarte’ van het initiatief).
- Het niet bieden van de mogelijkheid tot vroegtijdige participatie hoeft geen juridische belemmering te zijn voor vergunningverlening. Participatie is een aanvraagvereiste, geen onderdeel van de beoordelingsregels. Niet voldoen aan participatie kan leiden tot het buiten behandeling laten van de aanvraag, maar het is geen grond om een vergunning niet toe te kennen.

Bevinding 18. De praktijkervaring met het bindend adviesrecht is vooralsnog beperkt. Het is derhalve nog te vroeg om een uitspraak te doen over de bijdrage van het bindend adviesrecht aan de borging van het primaat van de raad en voortgang van de procedure. Gebaseerd op de (vooralsnog) beperkte praktijkervaring hebben we de volgende signalen en eerste inzichten opgehaald over de werking en effecten van het bindend adviesrecht:

- Met betrekking tot de doorlooptijd van de procedure verwachten respondenten en gesprekspartners negatieve effecten. Veelal wordt aangegeven dat de beslistermijn van 8 weken (ook met een eenmalige verlenging van 6 weken) gezien de benodigde behandel- en aanlevertermijnen van de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad in de praktijk niet haalbaar zullen zijn.
- In de bestudeerde besluiten vinden we over het algemeen geen afwegingen over de consequenties van het bindend adviesrecht voor de voortgang van de procedure terug. Wel geeft een aantal gemeenten aan bij het bindend adviesrecht altijd de uitgebreide procedure te hanteren vanwege de termijnen.
- Geen van de gesprekspartners beschikt al over ervaring met inhoudelijke debat in de gemeenteraad over de aanvragen. Aangegeven is dat onder het oude stelsel gemeenteraden het ambtelijk voorbereide advies vaak overnamen en dat er vooralsnog geen aanleiding is om te veronderstellen dat dit onder het nieuwe stelsel anders zal zijn.
- Verschillende ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten hebben genoemd dat ze denken dat hun raad te veel categorieën voor bindend adviesrecht heeft aangewezen. Ze denken dat hier later nog wijzigingen in zullen plaatsvinden, omdat de raad nu over te kleine

¹⁵ Er is veel (wetenschappelijke) literatuur over effectieve burgerparticipatie (succesfactoren en valkuilen). Zie bijvoorbeeld de werknootie effectieve burgerparticipatie op de website van het IPLO: https://iplo.nl/publish/pages/154081/werknotitie_effectieve_burgerparticipatie.pdf.

afwijkingen adviesrecht heeft (met gevolgen voor werkdruk en doorlooptijd). In een aantal besluiten zijn evaluatiebepalingen opgenomen, waarin staat dat na één of twee jaar geëvalueerd zal worden hoe de categorieën in de praktijk werken.

Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vragen 4 en 8.

Op grond van dit onderzoek hebben we inzicht in de wijze waarop gemeenteraden de besluiten over verplichte participatie en het bindend adviesrecht hebben ingevuld. De interviews en enquête geven ook inzicht in de onderliggende afwegingen en keuzes die hierbij een rol hebben gespeeld. Echter, de praktijkervaring met de toepassing van het bindend adviesrecht en verplichte participatie is nog te beperkt om uitspraken te doen over de werking en effecten in de praktijk.

6.2 Feiten en cijfers

Algemene aanvraagvereiste participatie

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven:

- of de aanvrager aan participatie heeft gedaan
- zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn

Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen.

Participatie door de initiatiefnemer bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning is vrijwillig. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. De bedoeling van artikel 7.4 is om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Als hij aan participatie doet, moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn.

Bron en meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/>

Toelichting verplichte participatie bij een BOPA

Een initiatiefnemer is dus **niet verplicht** om daadwerkelijk aan participatie te doen. Het niet betrekken van de omgeving en/of daarover geen gegevens overleggen, is geen grond voor het buiten behandeling laten of het weigeren van een vergunningsaanvraag.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer werd deze vrijblijvendheid bezwaarlijk gevonden in de gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan. Volgens een aantal leden van de Tweede Kamer kwam de balans tussen benutten en beschermen in het geding door de versnelde vergunningverlening, daarom was volgens hen een verankering van sterkere burgerparticipatie nodig. Dit heeft geresulteerd in het amendement van het lid Van Eijs c.s. waarmee een bepaling aan de Omgevingswet is toegevoegd (Artikel 16.55 van de Omgevingswet). In deze bepaling is aan de gemeenteraad de bevoegdheid gegeven om gevallen van buitenplanse activiteiten aan te wijzen, waarbij het **wel verplicht** is te participeren met de omgeving vóórdat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend. Voor die gevallen moet de aanvrager aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. Als de aanvrager dit niet doet, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Bron en meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/>

Van vvgb naar adviesrecht

Onder de Wet ruimtelijke ordening was, afhankelijk van het soort plan, een besluit van de raad nodig om te kunnen afwijken van het bestemmingsplan: de *verklaring van geen bedenkingen* (vvgb). Deze vvgb kon slechts worden geweigerd door de raad in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Wel mochten er door de raad voorschriften of voorwaarden aan de vvgb worden verbonden, die door het college van B&W vervolgens aan de vergunning tot afwijking van het bestemmingsplan moesten worden verbonden. De vvgb vervalt onder de Omgevingswet. In de plaats daarvan komt het adviesrecht van de raad voor bepaalde gevallen van BOPA's.

Bron en meer informatie: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/verklaring-van-geen-bedenkingen-wordt-adviesrecht-voor-de-gemeenteraad/>

Bindend adviesrecht

In de Omgevingswet is een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarin zij gebruik wenst te maken van het adviesrecht bij aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplansactiviteit (art 16.15a Ow). Dat is een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college van B&W mag daar niet van afwijken (16.15b Ow). Het verzwaarde, bindende adviesrecht is via een amendement van het lid Ronnes c.s. toegevoegd. De indieners waren van mening dat de gemeenteraad een doorslaggevende rol zou moeten hebben voor bepaalde gevallen, die de raad zelf kan bepalen.

Het bindend adviesrecht geldt voor omgevingsplanactiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning niet kan worden verleend op basis van de regels die in het omgevingsplan zelf zijn vastgelegd over het verlenen of weigeren van de vergunning. Deze regels vallen namelijk onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bij het vaststellen van het omgevingsplan. In plaats daarvan moet in deze gevallen het buitenplanse criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden toegepast.

Bron en meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/bevoegd-gezag-omgevingswet/bevoegd-gezag-omgevingsvergunning/advies-instemming-omgevingswet/advies-instemming-omgevingsplanactiviteit/> en Gewijzigd amendement van het lid Ronnes C.S., 34986 nr. 53. Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34986-53.html>.

Verplichte participatie bij BOPA-besluiten

In de 30 dossiers die we grondig hebben bestudeerd vinden we terug dat in 6 besluiten (of de onderbouwing daarvan) expliciet benoemd is dat participatie door de initiatiefnemer heeft plaatsgevonden. In 4 gevallen was hiervoor de aanleiding dat de gemeenteraad een lijst met categorieën van gevallen heeft aangewezen, en de activiteit daaronder viel. Gemiddeld genomen was de doorlooptijd van deze 4 procedures 7,25 week. Daarnaast zijn we één casus tegenkomen waarbij *geen* participatie heeft plaatsgevonden, terwijl dat volgens de aangewezen lijst met gevallen wel plaats had moeten vinden.

Bindend adviesrecht bij BOPA-besluiten

In de 30 dossiers die we grondig hebben bestudeerd is geen enkele keer aangegeven dat de gemeenteraad het bindend adviesrecht heeft toegepast. Dit komt overeen met het beeld uit de enquête en interviews. Het bindend adviesrecht is tot op heden (zeer) beperkte toegepast (zie volgende paragraaf).

Aanpalende besluiten door gemeenten genomen

We hebben ook onderzocht of gemeenten (reeds) al een besluit hebben genomen over de categorieën van gevallen waarvoor zij de bevoegdheid van het bindend adviesrecht van toepassing willen laten zijn en bij welke categorie van gevallen verplichte participatie van toepassing is. We zijn voor alle gemeenten nagegaan of zij dergelijke besluiten hebben gepubliceerd. Vervolgens hebben we voor 30 gemeenten deze besluiten gedetailleerd bestudeerd.

In totaal hebben we van **259** gemeenten een besluit over verplichte participatie gevonden en van **283** gemeenten een besluit over bindend adviesrecht (stand van zaken juli 2024, zie paragraaf 2.1 voor een toelichting bij deze cijfers). In **135** gevallen is er één besluit genomen over verplichte participatie en bindend adviesrecht. Er is dan één document gepubliceerd waarbij beide onderwerpen (verplichte participatie en bindend adviesrecht) zijn uitgewerkt. De andere gemeenten hebben twee lijsten (soms tegelijkertijd gepubliceerd, soms met veel tijd ertussen).

Een nadere detailanalyse levert inzichten op over de wijze waarop gemeenten bindend adviesrecht en verplichte participatie hebben uitgewerkt. We zien daarbij drie ‘alternatieven’ terugkomen:

1. Bij 16 van de 30 gemeenten zijn de categorieën van gevallen waarbij bindend adviesrecht van toepassing is en waarbij verplicht participatie moet plaatsvinden (nagenoeg) *gelijk*.
2. Bij 12 van de 30 gemeenten zijn de categorieën voor verplichte participatie *strenger of uitgebreider* dan de gevallen waar het bindend adviesrecht van toepassing is. Ter illustratie: participatie is dan bijvoorbeeld verplicht bij een activiteit waarbij 2 of meer woningen worden gerealiseerd en het bindend adviesrecht is van toepassing bij 5 of meer woningen. Opvallend is ook dat enkele besluiten hebben aangegeven dat bij alle BOPA-aanvragen participatie plaats moet vinden.
3. Bij 2 van de 30 gemeenten zijn de categorieën van gevallen waarbij bindend adviesrecht van toepassing is strenger dan waar verplichte participatie van toepassing is.

Bij circa een derde van gepubliceerde lijsten (van bindend adviesrecht) is opgenomen dat deze lijst voortkomt uit de in het oude stelsel gehanteerde lijst van de ‘verklaring van geen bedenkingen’ (vvgb). Een belangrijk verschil met het oude stelsel is gelegen in het omdraaien van de discussie: voorheen was een besluit van de raad altijd benodigd om af te wijken van het bestemmingsplan, tenzij de raad vooraf had aangewezen in welke gevallen dat niet nodig is. Onder de Omgevingswet wijst de raad vooraf gevallen aan waarin haar advies vereist is (bindend adviesrecht). Soms is aangegeven dat de lijst van de vvgb integraal is overgenomen, soms is benoemd dat de lijst als startpunt is genomen.

Gemeenten verschillen onderling in de categorieën van gevallen voor het bindend adviesrecht en voor verplichte participatie die zij hanteren. Ook wisselt de ‘ondergrens’ waarbij de categorieën van toepassing zijn (bijvoorbeeld 1 woning, 10 woningen of 50 woningen). De volgende categorieën van gevallen komen het vaakst terug (in volgorde van het meest voorkomend naar minder voorkomend):

- Bouwen van woningen
- Bedrijvigheid en/of kantoren
- Maatschappelijke voorzieningen
- Sportvoorzieningen
- Commerciële voorzieningen (bijvoorbeeld horeca of detailhandel)
- Recreatie
- Antenne installaties
- Energieopwekking
- Infrastructurele projecten
- Landbouw en/of natuur

In een enkel geval wordt voor de (invulling en beoordeling van) participatie verwezen naar beleidsregels ten aanzien van participatie, bijvoorbeeld een participatieleidraad of -handleiding. Bijvoorbeeld beleidsregels waarin een beoordelingskader voor de participatie-inspanning van de initiatiefnemer is vastgelegd. Het beoordelingskader bevat vragen en antwoordcategorieën om te bepalen welk participatieniveau gehanteerd dient te worden.¹⁶

6.3 Percepties

Ervaringen met de totstandkoming van de lijst met gevallen voor verplichte participatie

Voor de meeste respondenten (48 respondenten, 80%) geldt dat de gemeenteraad in hun gemeente categorieën van gevallen heeft aangewezen waarbij participatie verplicht is bij een BOPA-aanvraag (zie tabel 2). 24 respondenten (40%) hebben aangegeven dat er beleidsregels over de beoordeling van de participatieresultaten zijn opgesteld, in een relatief klein aantal gemeenten zijn dwingende regels opgesteld (elf respondenten, 18%) in een nog kleiner aantal gevallen organiseert de gemeente zelf actief participatie (zes respondenten, 10%).

De gemeenteraad heeft categorieën van gevallen aangewezen waarbij participatie verplicht is bij een BOPA-aanvraag.	48
Er zijn gemeentelijke beleidsregels opgesteld over de beoordeling van de participatieresultaten in het kader van een BOPA-aanvraag.	24
Er zijn dwingende regels opgesteld ten aanzien van participatietrajecten van initiatiefnemers in het kader van een BOPA-aanvraag.	11
De gemeente organiseert zelf actief participatie in de reguliere procedure voor een BOPA, in aanvulling op de bepalingen in de Awb	6
Geen van bovenstaande is van toepassing op mijn gemeente.	11

Tabel 2. Ervaringen met verplichte participatie bij een BOPA-aanvraag (bron: enquête).

De meeste gemeenteraden hebben categorieën van gevallen aangewezen waarbij participatie verplicht is bij een BOPA-aanvraag. Eén gemeente geeft aan geen gevallen voor verplichte participatie te hebben aangewezen, omdat ze vooral inzetten op het informele voortraject. Een andere gemeente heeft juist alle BOPA's aangewezen voor verplichte participatie, met als reden dat deze gemeente veel belang hecht aan participatie in het algemeen.

Het is opvallend dat 24 respondenten hebben aangegeven dat in hun gemeenten beleidsregels zijn opgesteld over de *beoordeling* van de participatieresultaten. Want in de interviews en in de toelichting in de enquête hebben gemeenten alleen vaak aangegeven dat er participatiebeleid, leidraden of handleidingen zijn opgesteld (of nog in de maak zijn) over de te organiseren participatie en niet over de beoordeling van de participatieresultaten. Hierin is vaak voor initiatieven van verschillende 'zwaarte' uitgewerkt welke vorm participatie hierbij past. Eén gemeente heeft haar participatiebeleid laten toetsen door een advocaat. Daaruit bleek dat ze te veel verplicht stelden voor de initiatiefnemer, terwijl ze dit strikt juridisch gezien niet konden vragen.

Ook opvallend is dat elf respondenten hebben aangegeven dat er in hun gemeenten dwingende regels zijn opgesteld ten aanzien van participatietrajecten van initiatiefnemers in het kader van een BOPA-aanvraag, terwijl dit niet past binnen de juridische kaders van de Omgevingswet.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld 'Beleidsregels beoordeling participatie-inspanning bij aanvragen om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de gemeenteraad participatie verplicht heeft gesteld' Via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR721179/1>.

In de gesprekken hebben zowel veel gemeenten als initiatiefnemers aangegeven dat er rondom participatie nog niet heel veel veranderd is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Participatie was altijd al belangrijk, en zeker bij grotere projecten organiseerden initiatiefnemers ook voor de Omgevingswet al participatie. Dit is ook in hun eigen belang, want het geeft een inschatting van het draagvlak in de buurt en kan bezwaren in een latere fase voorkomen. Gemeenten vinden het over het algemeen prettig dat het organiseren van de participatie bij de initiatiefnemer ligt, want dit scheelt de gemeente werk. Respondenten uit gemeenten die zelf niet actief participatie organiseren, geven meestal aan dat dit de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is (tenzij het om een initiatief van de gemeente gaat). In de gesprekken is wel genoemd dat wanneer de gemeente een omgevingsplan wijzigt, de gemeente wel zelf participatie moet organiseren (de gemeente is dan initiatiefnemer). In de interviews en in de toelichting in de enquête geven sommige gemeenten aan dat zij – ook al ligt het initiatief voor participatie bij een BOPA bij de initiatiefnemers – ook in reguliere procedures zienswijzen opvragen bij omwonenden. Of dat ze zelf participatie organiseren omdat ze vinden dat dit onvoldoende is gebeurd, of om de kans van slagen van bepaalde plannen te vergroten. Maar dat kost de gemeente wel veel werk en de gemeente moet ervoor waken dat zij te veel werk naar zich toetrekt.

Gemeenten en initiatiefnemers hebben de volgende uitdagingen gesignaleerd rondom participatie:

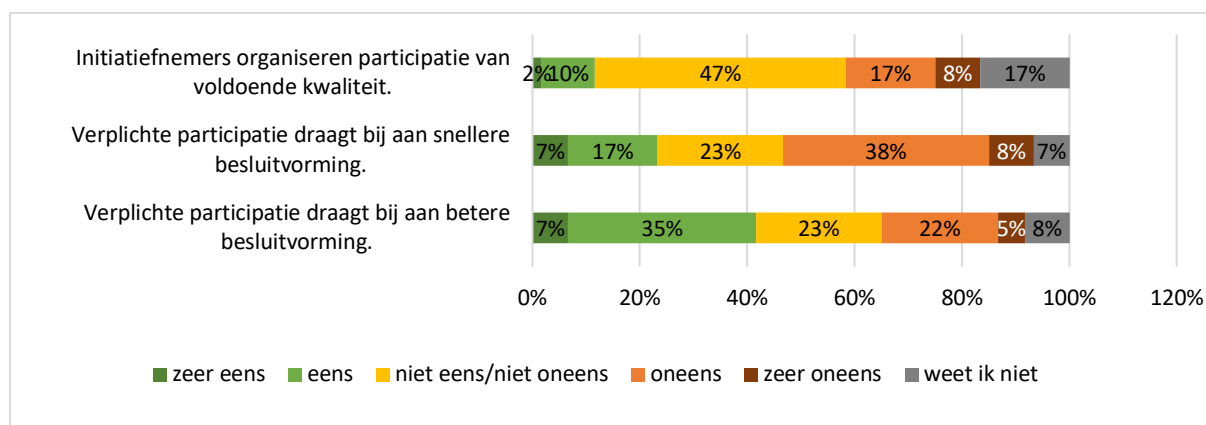
- De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie voorafgaand aan de aanvraag. Dat leidt er soms toe dat de gemeente vindt dat de participatie wel erg ‘licht’ is ingevuld. Sommige gemeenten vragen zich af wat het bestuursorgaan kan doen als ze vinden dat participatie onvoldoende heeft plaatsgevonden, omdat dit geen inhoudelijke weigeringsgrond is. Hier staat tegenover dat zowel initiatiefnemers als verschillende gemeenten aangeven dat als de gemeente aangeeft participatie van belang te vinden, initiatiefnemers dit zullen organiseren, want ook al kan de gemeente het niet verplichten, initiatiefnemers zijn wel afhankelijk van de gemeente voor de toestemming de aangevraagde activiteit uit te voeren. Enkele gemeenten noemen juist dat ze zien dat initiatiefnemers soms uit zichzelf zwaardere vormen van participatie organiseren dan nodig, om draagvlak te creëren en bezwaren achteraf te voorkomen.
- Participatie van goede kwaliteit organiseren is ingewikkeld. Er moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat er negatieve uitkomsten uit het participatietraject komen vanwege persoonlijke redenen (denk aan bewoners die tegen een initiatief zijn omdat er een slechte verhouding is met de aanvrager), en dat deze uitkomsten er vervolgens toe leiden dat de vergunning niet wordt verleend.
- Een ander risico is dat de participatie leidt tot onrealistische verwachtingen bij bewoners, namelijk dat hun input altijd leidt tot de door hen gewenste wijzigingen van het plan.
- Voor initiatiefnemers en de raad is het soms lastig te overzien hoe de participatie juridisch gezien precies werkt. De raad is over het algemeen geneigd om ervaringen/input van burgers bij de participatie zwaar mee te laten wegen wanneer zij ook bindend adviesrecht heeft. Een risico dat gemeenten zien is dat raden negatief adviseren als de participatie niet goed is georganiseerd, ook al is dit geen inhoudelijke afwijzingsgrond.

Kwaliteit en effecten van verplichte participatie

Figuur 15 bevat de antwoorden van respondenten over de kwaliteit van de georganiseerde participatie en de bijdragen hiervan een snellere en betere besluitvorming. Het is niet bekend of gemeenten bij hun beantwoording de rechterlijke fase hebben meegerekend of niet. Wat opvalt is dat bijna de helft van de respondenten (28 respondenten, 47%) neutraal is over de vraag of initiatiefnemers participatie van voldoende kwaliteit organiseren. 7 respondenten (12%) zijn positief, 15 respondenten (25%) zijn

kritisch. Dit is te verklaren vanuit het gegeven dat veel gemeenten nog weinig of geen ervaring hebben met verplichte participatie in het kader van een BOPA-procedure.

Respondenten zijn positiever over de bijdrage van verplichte participatie aan betere besluitvorming, dan aan snellere besluitvorming. 25 respondenten (42%) zijn van mening dat verplichte participatie bijdraagt aan betere besluitvorming. 16 respondenten (27%) vindt van niet. Waar het gaat over de bijdrage aan snellere besluitvorming geldt dat slechts 14 respondenten (23%) van mening zijn dat verplichte participatie hieraan bijdraagt, tegenover 28 respondenten (47%) die het hiermee (zeer) oneens zijn.



Figuur 15. Bijdrage verplichte participatie aan besluitvorming (bron: enquête).

In de gesprekken geven sommige gemeenten aan dat als participatie goed georganiseerd is, hierdoor uiteindelijk minder bezwaren op het plan komen. Hierbij is opgemerkt dat een deel van de bezwaren voortkomt uit irritatie en niet ziet op de inhoud. Dit kan betekenen dat de formele besluitvorming sneller gaat. Ook kunnen participatietrajecten gebruikt worden om in te schatten of een uitgebreide procedure voor een bepaald project passend is (zijn er veel bezwaren te verwachten?). Anderzijds kan participatie volgens sommigen ook 'slapende honden wakker maken'.

Ervaringen met de totstandkoming van de lijst met categorieën van bindend adviesrecht

Bijna alle respondenten (57 respondenten, 95%) geven aan dat de gemeenteraad in hun gemeente gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om categorieën van gevallen voor bindend adviesrecht aan te wijzen. Volgens twee respondenten is dit in hun gemeente niet het geval, één respondent weet het niet.

Er zijn nog relatief weinig gemeenten die een of meerdere BOPA-aanvragen hebben ontvangen binnen categorieën waarop het bindend adviesrecht van toepassing was. 18 respondenten hebben aangegeven dat dit het geval is in hun gemeenten (30%), tegenover 27 respondenten (45%) uit gemeenten waarvoor dit niet geldt. 12 respondenten weten dit niet. De 18 respondenten uit gemeenten die wel BOPA-aanvragen hebben ontvangen binnen categorieën waarop bindend adviesrecht van toepassing was, zijn nog enkele vervolgvragen gesteld. Ook hierin is te zien dat de ervaringen nog beperkt zijn, want er is regelmatig 'weet ik niet' ingevuld (zie tabel 3).

	0	1	2	3	Weet ik niet
Hoeveel gevallen van BOPA's waarin het adviesrecht werd uitgeoefend heeft u meegemaakt?	3	5	4	1	5
	Ja, in alle gevallen	In sommige gevallen wel, in andere gevallen niet	In geen van de gevallen	Weet ik niet	
Werd(en) in die procedure(s) de reguliere termijn gehaald?	2	1	5	10	
	Ja, altijd	Soms wel, soms niet	Nog niet, wel geagendeerd	Nee	Weet ik niet
Hebben de BOPA-aanvragen binnen de categorieën waarop bindend adviesrecht van toepassing was geleid tot debat in de raad?	0	4	6	2	6

Tabel 3. Ervaringen met bindend adviesrecht (bron: enquête).

In de interviews hebben gemeenten toegelicht hoe de lijst met categorieën waarop bindend adviesrecht van toepassing is, tot stand is gekomen. De meeste gemeenten hebben gekeken naar wat politiek gevoelige onderwerpen zijn. Ook is regelmatig gekeken naar de voormalige lijst voor verklaring van geen bedenkingen (waarbij de lijst voor bindend adviesrecht het spiegelbeeld daarvan is). Meerdere gemeenten geven aan sessies te hebben georganiseerd met raadsleden, zowel werksessies om te komen tot de lijst en om een proces af te spreken, als sessies met als doel om voorlichting te geven. Uit de gesprekken blijkt dat de verhouding tussen het college en de raad in verschillende gemeenten van invloed is geweest op de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht. Sommige gemeenteraden hebben veel vertrouwen in het college en willen dan ook veel uit handen geven. Dan zijn de lijsten vaak beknopter. Andere raden hebben minder vertrouwen, en dan zijn lijsten vaker uitvoeriger. Ook de grootte van de gemeente lijkt mee te spelen, in grote gemeenten komen zoveel BOPA's langs, dat het de gemeenteraad te veel tijd zou kosten als de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht heel uitgebreid zou zijn. Op grond van de gevoerde interviews is het beeld dat in grote gemeenten de lijsten met categorieën voor bindend advies vaker minder uitgebreid zijn.

Deze processen hebben in de verschillende gemeenten tot verschillende soorten lijsten geleid.

- Sommige gemeenten hebben de lijst relatief beknopt gehouden, met onder andere als argument dat een gedachte achter de Omgevingswet is dat men in vertrouwen werkt.
- Andere gemeenten hebben juist een relatief lange lijst met categorieën. Een gemeente geeft aan dat het college bang is om de raad te passeren, en dat dit een *incentive* is om veel BOPA's wel voor advies voor te leggen aan de raad.
- Sommige gemeenten hebben een extra categorie aan de lijst toegevoegd, omdat dit het makkelijker maakt de lijst te evalueren, namelijk de categorie 'de raad heeft geen adviesrecht, maar wordt wel geïnformeerd'.
- Sommige gemeenten geven aan op de lijst open normen te hebben gezet, zodat flexibiliteit behouden wordt. Maar dit roept in de praktijk wel weer vragen op, over welke aanvragen wel en niet binnen de normen vallen.
- In sommige gemeenten zijn de lijsten met categorieën voor verplichte participatie en die voor bindend adviesrecht aan elkaar gekoppeld.

Verschillende gemeenten hebben nu al aangegeven dat ze de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht te lang vinden. Een andere gemeente (de ambtenaren) noemt in het interview dat ze hun gemeenteraad hebben geadviseerd om minder gevallen op de lijst op te nemen, maar dat de raad dit

advies niet heeft overgenomen. Veel gemeenten hebben een evaluatiemoment (na één of twee jaar) ingebouwd omtrent de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht.

Effecten van de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht

Zoals ook eerder genoemd zijn de ervaringen met bindend adviesrecht onder de Omgevingswet nog beperkt. Vooruitlopend noemen veel gemeenten dat voor BOPA's waarop bindend adviesrecht van toepassing is, de termijnen van de reguliere procedures niet gehaald zullen worden. Dit omdat de raad niet zo vaak bijeenkomt (en vaak een volle agenda heeft).

Sommige gemeenten hebben vooruitlopend alvast werkafspraken gemaakt met (de griffier van) de raad. Hiervoor geldt dat sommige gemeenten hebben afgesproken dat de raad betrokken wordt in het voortraject. Ten eerste omdat er op deze manier vooraf al duidelijkheid is (omdat het bindend advies anders pas aan het einde van het traject zit). En ten tweede om de termijnen wel te kunnen halen. Bijvoorbeeld: één gemeente heeft met de raad afgesproken dat er bij BOPA's waarop bindend adviesrecht van toepassing is een Raadsinformatiebrief naar de raad gaat. De Raadsleden krijgen vervolgens twee weken de tijd om te reageren. Als er geen reacties komen, dan gaat het college ervan uit dat het collegebesluit ook het advies van de raad is. Deze gemeente geeft aan dat het nog afwachten is of deze procedure ook juridisch houdbaar gaat zijn.



7. Advies en instemming GS en onthefing van instructieregels provincie

7. Advies en instemming GS en ontheffing van instructieregels provincie

Dit hoofdstuk opent met de beantwoording op onderzoeksvragen 9 en 10 (paragraaf 6.1). Daarna volgen de onderzoeksresultaten. We behandelen eerste de feiten en cijfers (paragraaf 6.2) en daarna de percepties (paragraaf 6.3) over de werking van de BOPA in de praktijk.

7.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we twee onderzoeksvragen:

Antwoord op de onderzoeksvragen:

- **Op welke wijze geven GS invulling aan advies en instemming bij een BOPA-aanvraag?**
 - o Hoe vaak maken provincies gebruik van de bevoegdheid om categorieën aan te wijzen voor advies met instemming? (vraag 9)
 - o Welke categorieën heeft de provincie aangewezen waarbij zij advies met instemming wil hebben?
 - o Hoe vaak maken GS gebruik van de bevoegdheid om advies met instemming te geven?
- **Op welke wijze geven GS invulling aan de norm om te beoordelen of ontheffing van instructieregels wordt verleend t.b.v. een BOPA-aanvraag? (vraag 10)**

Bevinding 19. Het Omgevingsbesluit voorziet in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten. Hiermee kan de provincie voorkomen dat gemeenten een Omgevingsvergunning voor een BOPA verlenen die provinciale belangen doorkruist. Zeven provincies hebben categorieën voor advies en instemming aangewezen. Twee provincies hebben categorieën voor advies aangewezen. Drie provincies hebben (nog) geen categorieën aangewezen.

Bevinding 20. Overkoepelend wordt de wens om grip te houden op ontwikkelingen in de provincie genoemd als belangrijkste reden om gevallen van provinciaal belang aan te wijzen waarop het advies- en instemmingsrecht van toepassing is. De zeven provincies die categorieën hebben aangewezen voor het advies- en instemmingsrecht verschillen in de wijze waarop dit is ingevuld:

- Drie provincies hebben alle gevallen die in de instructieregels van de omgevingsverordening zijn opgenomen, ook aangewezen als gevallen waarbij advies- én instemmingsrecht van toepassing is.
- Bij de vier andere provincies wijkt de lijst met categorieën voor advies- en instemmingsrecht wel af van de inhoud van de instructieregels uit de Verordening. Voorbeelden van categorieën waarop dan het advies- en instemmingsrecht van toepassing is, zijn: energieprojecten (windturbines en zonneparken), BOPA's in het landelijk gebied, beperkingen omtrent veehouderij en projecten in erfgoed- of natuurgebieden.

Bevinding 21. De praktijkervaring met de toepassing van het advies- en instemmingsrecht is nog beperkt. Op grond van de beperkte ervaring en de signalen in de enquête en interviews constateren we dat Gedeputeerde Staten zich vooralsnog terughoudend opstellen met de toepassing van de advies- en instemmingsbevoegdheid. Respondenten en gesprekspartners van

provincies benadrukken het belang van hun betrokkenheid bij het vooroverleg over de BOPA. Wanneer aan de voorkant afstemming plaatsvindt met de provincie is het beeld dat de noodzaak tot toepassing van het advies- en instemmingsrecht beperkt zal zijn. Ook heeft een aantal provincies in het besluit opgenomen dat advies- en instemmingsrecht niet wordt toegepast als er sprake is geweest van een uitgebreide voorbereidingsprocedure, of als er sprake is geweest van een positief vooroverleg.

- Gemeenten geven aan dat de relatie met / betrokkenheid van de provincie nog niet is veranderd na inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Sinds 1 januari 2024 is het in 5 provincies voorgekomen dat een aanvraag voor een BOPA voor advies is voorgelegd aan de Gedeputeerde Staten, waarvan slechts één keer ook het instemmingsrecht is toegepast. In 2 gevallen geeft de provincie aan dat de provincie formeel ook het instemmingsrecht had, maar dat de provincie daar toen zelf vanaf heeft gezien.

Bevinding 22. Alle provincies hebben instructieregels opgenomen in hun omgevingsverordening. De praktijkervaring van provincies met ontheffing van instructieregels is nog te beperkt om daar uitspraken over te kunnen doen. Eén provincie geeft in de enquête aan hier ervaring mee te hebben. De betreffende provincie is niet geïnterviewd over deze casus.

Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen, hebben wij een enquête uitgezet onder provincies. Alle provincies hebben deze enquête ingevuld. Ook hebben wij 3 provincies gesproken over hun eerste ervaringen met de BOPA.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vragen 9 en 10.

Op grond van dit onderzoek hebben we inzicht in de wijze waarop GS in besluiten invulling geven aan het advies- en instemmingsrecht bij een BOPA-aanvraag en de ontheffing van instructieregels. De ervaring met de toepassing van het advies- en instemmingsrecht en de ontheffing van instructieregels is nog te beperkt om uitspraken te doen over de werking en effecten in de praktijk.

7.2 Feiten en cijfers

Bevoegdheid van GS om categorieën aan te wijzen voor advies met instemming

Het Omgevingsbesluit voorziet in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten. Hiermee kan de provincie voorkomen dat gemeenten een Omgevingsvergunning voor een BOPA verlenen die provinciale belangen doorkruist. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 4.25, lid 1, onder g, en lid 3 van het Omgevingsbesluit. Gedeputeerde Staten moeten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag voor een BOPA aan hen voor advies en instemming moet worden voorgelegd. Zij kunnen alleen gevallen aanwijzen waarin sprake is van een provinciaal belang.

Het feit dat de Gedeputeerde Staten adviesrecht hebben, hoeft niet te betekenen dat zij ook instemmingsrecht hebben. Zo hebben zij bijvoorbeeld wel een adviesrecht, maar geen instemmingsrecht indien:

- de aangevraagde vergunning wordt geweigerd (artikel 4.25, lid 3, onder b, onder 1 Omgevingsbesluit);
- de vergunning verleend wordt voor een provinciaal monument (artikel 4.25, lid 3, onder b, onder 2 Omgevingsbesluit);

- Gedeputeerde Staten zelf besluiten dat instemming niet nodig is (artikel 4.37 Omgevingsbesluit en artikel 16.16, lid 4 Omgevingswet).

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/reactieve-interventie-instrumenten-provincie/advies-instemming-gedeputeerde-staten-aanvraag/>

Motivering van advies en besluit

Alleen wanneer er strijd is met een provinciaal belang kunnen Gedeputeerde Staten instemming weigeren. Het provinciaal belang moet blijken uit een openbaar gemaakt document (verwijzing in artikel 4.25, lid 1, onder g, van het Omgevingsbesluit naar artikel 16.15a, onder d, van de Omgevingswet). Gedeputeerde Staten moeten bij instemming het advies en besluit deugdelijk motiveren. Bij een negatief advies of wanneer de Gedeputeerde Staten hun instemming weigeren, is de volgende uitleg vereist:

- waarom er in dit specifieke geval sprake is van strijd met een provinciaal belang;
- uit welk openbaar gemaakt document het belang blijkt en op welke wijze de gemeente daarvan vooraf kennis had kunnen nemen;
- dat dit op de lijst van gevallen staat waarover Gedeputeerde Staten het recht van advies en instemming willen hebben.

Indien instemming wordt onthouden, moeten Gedeputeerde Staten daarnaast op grond van artikel 4.38, lid 2 van het Omgevingsbesluit moeten motiveren waarom het provinciaal belang niet op een andere manier kon worden beschermd.

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/reactieve-interventie-instrumenten-provincie/advies-instemming-gedeputeerde-staten-aanvraag/>

Instructieregels

Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Instructieregels gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een instrument dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten. Met instructieregels geeft de provincie of het Rijk voorschriften om de inhoud van omgevingsplannen te sturen. Instructieregels kunnen betrekking hebben op aan gemeenten, waterschappen en provincies toegedeelde taken en bevoegdheden, zoals de vaststelling van een omgevingsplan.

Bron: Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (pagina 104-106). Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>.

Ontheffing van instructieregels

Naast een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet een BOPA voldoen aan instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In de instructieregels kan een ontheffingsbevoegdheid zijn opgenomen (2.32 Ow). In de omgevingsverordening staat in welke gevallen het mogelijk is af te wijken van instructieregels van de provincie. Daar staan ook de voorwaarden (artikel 2.23, vijfde lid Omgevingswet). Afwijken van een instructieregel is mogelijk met ontheffing als de zorg voor de fysieke leefomgeving onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de belangen waarvoor de regels dienen. De ontheffing is hiermee ruimer toe te passen dan onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening. De ontheffing is niet beperkt tot onvoorziene ontwikkelingen, maar ook toepasbaar voor maatwerkoplossingen of bij innovatieve ontwikkelingen (Memorie van toelichting bij de Omgevingswet (pagina 107)).

Bron en nadere toelichting:

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsverordening/afwegingsruimte-omgevingsverordening/>

Oude stelsel: reactieve aanwijzing

Advies en instemming vanwege een provinciaal belang een reactief interventie-instrument voor provincies onder de Omgevingswet. Voorheen bevatte de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in artikel 3.13 een reactieve aanwijzingsbevoegdheid bij omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik. Na het indienen van een zienswijze op het ontwerpbesluit konden Gedeputeerde Staten en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beslissen dat het onderdeel dat in strijd was met het provinciaal of nationaal belang geen deel uitmaakte van het definitieve besluit.

Onder de Omgevingswet volgen deze vergunningaanvragen vaak niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure, maar de kortere reguliere procedure. Daarom komt de reactieve aanwijzing voor vergunningen niet terug. De Omgevingswet bevat voor de provinciale belangen, bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, de bevoegdheid tot advies en instemming voor de provincies (zoals hierboven beschreven). Voor het Rijk volstaat het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium bestaande uit schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling.

Bron en nadere toelichting: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/reactieve-interventie-instrumenten-provincie/reactieve-interventie-verandert-overgangsrecht/>

In de enquête geeft een kwart (3 van de 12: provincie Noord-Holland, provincie Zeeland en provincie Utrecht) van de provincies aan dat de provincie geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om aan te wijzen in welke gevallen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan Gedeputeerde Staten moet worden voorgelegd voor advies en instemming. 2 Provincies hebben alleen categorieën aangewezen waarin het adviesrecht van toepassing is (en dus geen instemmingsrecht), en 7 provincies hebben categorieën aangewezen waarin advies- en instemmingsrecht van toepassing is. Alle provincies hebben instructieregels opgenomen in hun omgevingsverordening.

Aantal provincies met categorieën voor advies en instemming



Figuur 16. Verdeling provincies met categorieën voor advies en instemming (bron: enquête).

In tabel 4 hieronder is per provincie inzichtelijk gemaakt of zij categorieën voor advies- en/of instemming hebben aangewezen, en is (waar van toepassing) de link naar dat besluit opgenomen.

Provincie	Link naar besluit	Advies	Instemming
Limburg	Link	✓	✓
Noord-Holland			
Zeeland			
Groningen	Link	✓	✓
Utrecht			
Drenthe	Link	✓	✓
Flevoland	Link	✓	✓
Zuid-Holland	Link	✓	
Friesland	Link	✓	✓
Noord-Brabant	Link	✓	
Overijssel	Link	✓	✓
Gelderland	Link	✓	✓ (instemming bij uitzondering)

Tabel 4. Aangewezen categorieën advies- en/of instemming per provincie.

7.3 Percepties

Advies- en instemmingsrecht

Argumenten om géén categorieën aan te wijzen

Provincies kunnen verschillende redenen hebben om wel/niet categorieën aan te wijzen van BOPA-besluiten die voor advies en instemming aan de Gedeputeerde Staten moet worden voorgelegd. De drie provincies die géén categorieën hebben aangewezen, dragen hiervoor de volgende redenen aan:

- Sommige provincies leggen een verband tussen (uitgebreide) instructieregels in de omgevingsverordening en het al dan niet aanwijzen van categorieën voor instemming/advies. Een provincie heeft bijvoorbeeld geen categorieën aangewezen, en geeft aan dat zij alles wat de provincie van belang vindt, in de omgevingsverordening heeft vastgelegd. Een andere provincie benoemt dat de provincie instructieregels heeft opgenomen in de omgevingsverordening, en dat Gedeputeerde Staten het toen niet nodig vond om daar nog een bevoegdheid 'bovenop te plussen'.
- Volgens sommige provincies past het aanwijzen van categorieën voor advies/instemming niet bij de uitgangspunten van de wetgever. Zo zou de Omgevingswet moeten bijdragen aan snellere procedures, en zijn onderling vertrouwen en samenwerking belangrijke uitgangspunten. Mocht toch blijken dat in de praktijk niet conform deze uitgangspunten uit de Omgevingswet wordt gewerkt, dan kan de provincie altijd nog categorieën aanwijzen voor advies- en instemming.
- Een provincie verwijst expliciet naar artikel 2.2 van de Omgevingswet en is van mening dat Gedeputeerde Staten als partner sowieso geraadpleegd moet worden. Verder heeft deze provincie een afwegingskader gedeeld met gemeenten, waarin een hulpmiddel is opgenomen voor gemeenten om te beoordelen of de provincie geraadpleegd moet worden.

Provincies die wél categorieën voor advies- en instemming hebben aangewezen

Van de overige negen provincies die wél categorieën hebben aangewezen, hebben er twee categorieën aangewezen voor enkel advies, zonder daaraan verbonden het instemmingsrecht. De overige zeven provincies hebben categorieën aangewezen voor advies- én instemmingsrecht. Daarover hebben we het volgende opgehaald:

- Ook hier valt op dat provincies soms een link maken tussen aanwijzen van categorieën van provinciaal belang en de instructieregels uit de omgevingsverordening. Zo geven drie provincies in de enquête aan dat zij alle gevallen die in de instructieregels van de omgevingsverordening zijn opgenomen, ook hebben aangewezen als gevallen waarin advies- én instemmingsrecht nodig is. Sommige provincies hebben een deel van de gevallen waarover de instructieregels gaan, als categorieën aangewezen waarop het advies- en instemmingsrecht van toepassing is. Bij één provincie komt de lijst van categorieën overeen met de gevallen waarover instructieregels zijn opgesteld met aanvulling van twee extra gevallen.
- Bij drie andere provincies wijkt de lijst met categorieën voor advies- en instemmingsrecht, wel af van de inhoud van de instructieregels uit de omgevingsverordening. Voorbeelden van categorieën waarop dan het advies- en instemmingsrecht van toepassing is, zijn:
 - o Windturbines, zonneparken en batterijopslagplaatsen;
 - o Projecten binnen het stedelijk gebied die afwijken van de regels over stedelijke ontwikkeling;
 - o BOPA's in het landelijk gebied;
 - o Beperkingen omtrent veehouderij;
 - o Projecten in erfgoed- of natuurgebieden, zoals de Hollandse Waterlinies of Ganzenrustgebieden.
- De belangrijkste reden voor provincies om gevallen van provinciaal belang aan te wijzen waarop het advies- en instemmingsrecht van toepassing is, is omdat de provincie op die manier controle houdt over de ontwikkelingen in het gebied. Zes provincies hebben dit genoemd als reden voor het aanwijzen van gevallen van provinciaal belang in de enquête. Een respondent formuleert dit als volgt: *“Het is niet de bedoeling dat de provincie via instructieregels inhoudelijke eisen stelt aan omgevingsplannen en dat gemeenten daar vervolgens d.m.v. een BOPA-omgevingsvergunning naar eigen goeddunken van kunnen afwijken.”* In de gesprekken geeft één provincie bovendien aan dat er verschil van interpretatie kan ontstaan omtrent de instructieregels, en dat zij daarom toch de bevoegdheid van advies- en instemming wil kunnen inzetten.
- Het is waarschijnlijk dat het advies- en instemmingsrecht in de praktijk niet altijd toegepast zal worden. Zo heeft een aantal provincies in het besluit opgenomen dat advies- en instemmingsrecht niet wordt toegepast als er sprake is geweest van een uitgebreide voorbereidingsprocedure, of als er sprake is geweest van een positief vooroverleg. Eén provincie geeft expliciet in de enquête aan het instemmingsrecht zeer gericht in te willen zetten.

Ervaringen in de praktijk

De ervaringen van provincies met de toepassing van het advies- en instemmingsrecht waren ten tijde van het onderzoek (april tot augustus 2024) nog zeer beperkt. Sinds 1 januari 2024 is het in vijf provincies voorgekomen dat een aanvraag voor een BOPA voor advies is voorgelegd aan de Gedeputeerde Staten, waarvan slechts één keer ook het instemmingsrecht is toegepast. In twee gevallen geeft de provincie aan dat de provincie formeel ook het instemmingsrecht had, maar dat de provincie daar toen zelf vanaf heeft gezien. Genoemde redenen daarvoor zijn:

- Dat het provinciaal belang al voldoende was geborgd in het BOPA-besluit;
- En dat de provincie het instemmingsrecht op dat moment een te zwaar middel vond. De provincie wil er juist op sturen zoveel als mogelijk in de voorfase te worden betrokken.

Verandering ten opzichte van het oude stelsel

Zoals in paragraaf 7.2 beschreven hadden provincies voorheen een reactieve aanwijzingsbevoegdheid bij omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik. In hoeverre er sprake is van een verandering ten opzichte van het oude stelsel is niet te zeggen. In de ex-durante evaluatie van de Wro wordt dit geïnventariseerd. Het beeld op dat moment is dat het gebruik van de reactieve aanwijzing beperkt is. Ook wordt geconstateerd dat dit passend is als je het als een 'ultimum remedium' ziet. De onderzoeken dateren uit 2010 en 2012.¹⁷ Er is veel juridische literatuur over de reactieve aanwijzing. Echter, kwantitatieve gegevens ontbreken daarin. Recent kwantitatief onderzoek naar de toepassing van de reactieve aanwijzingsbevoegdheid is schaars.

Belang van vooroverleg

Zowel provincies als gemeenten hebben meerdere opmerkingen gemaakt over het vooroverleg. De volgende punten zijn genoemd:

- Provincies benadrukken zowel in de enquête als in de gesprekken het belang van vooroverleg. Zo geeft één respondent in de enquête het volgende aan: *“Ook hebben wij geregeld dat, wanneer onze belangen in het vooroverleg goed zijn/worden verwerkt in de BOPA, deze dan niet meer voor advies en instemming hoeft te worden voorgelegd. Kortom, wij slaan onze slag vooral in het informele vooroverleg.”* Een andere provincie geeft in een gesprek aan dat zij ook categorieën van gevallen heeft aangewezen waarbij de provincie in het vooroverleg al betrokken wil worden.
- Uit gesprekken met gemeenten en provincies ontstaat wel het beeld dat de wijze waarop en de mate waarin gemeenten en provincies met elkaar afstemmen over BOPA's, onderling verschilt. Dat heeft deels te maken met verschillen tussen provincies onderling, bijvoorbeeld het aantal gemeenten in een provincie.
- Sommige provincies geven aan werkafspraken te maken met gemeenten over de betrokkenheid bij en afstemming over BOPA's. Eén provincie geeft aan een notitie te hebben opgesteld, gericht aan gemeenten, waarin uiteen is gezet hoe de afstemming met de provincie plaats moet vinden. Desondanks komt uit de gesprekken met de gemeenten het beeld naar voren dat sommige gemeenten nog niet altijd scherp hebben wanneer de provincie wel of niet

-
- Eerste evaluatie Wet ruimtelijke ordening via: https://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Ex_durante_WRO_WEB.pdf.
 - Tweede evaluatie Wet ruimtelijke ordening via: <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/PBL-2012-WRO-500160001.pdf>.

bij een BOPA-procedure moet worden betrokken. Andere gemeenten geven juist aan dat zij veel afstemmen met de provincie, maar dat zij dit voor de Omgevingswet ook al deden.

- Tot slot merken we op dat de Omgevingsdienst een actor is die door verschillende partijen in gesprekken is genoemd. Zo gaf één gemeente aan dat de provincie mandateert of delegeert aan de Omgevingsdienst, en dat het voor de gemeente niet altijd duidelijk is of zij dan bij de provincie of bij de Omgevingsdienst moet zijn voor afstemming.

(Ontheffing van) Instructieregels

In de enquête hebben alle provincies aangegeven dat zij instructieregels in hun omgevingsverordening hebben opgenomen. De praktijkervaring van provincies met ontheffing van instructieregels is nog te beperkt om daar uitspraken over te kunnen doen. Zo gaven in de enquête drie respondenten aan dat zij ervaring hebben met een procedure voor ontheffing van instructieregels ten behoeve van het kunnen verlenen van een BOPA. Echter bleek het in één geval daadwerkelijk te gaan om een procedure onder de Omgevingswet:

- Eén provincie die in de enquête had aangegeven ervaring te hebben met een procedure voor ontheffing van instructieregels, verduidelijkte tijdens een verdiepend gesprek dat dit een ervaring betrof onder Wro. Deze provincie had nog geen ervaring met procedures voor ontheffing van instructieregels onder de nieuwe Omgevingswet.
- Een andere respondent gaf in de enquête aan wel ervaring te hebben met een procedure voor ontheffingsregels, maar bij doorvragen blijkt dat de betreffende casus uiteindelijk nooit in een formele procedure is uitgemond. De provincie geeft aan dat dit komt omdat de provincie precedentwerking wil vermijden. Ook zou een procedure voor ontheffing van instructieregels alleen door een gemeente worden opgestart, als de aanvraag kansrijk is.
- Een derde respondent geeft in de enquête wel ervaring te hebben met een procedure voor ontheffing van instructieregels, en geeft de volgende beschrijving van de casus: *“Lokaal spoor, verstedelijkingsverbod landelijk gebied, schuiven met nieuwbouwmogelijkheden kantoren binnen een gebied”*. Deze provincie hebben we niet kunnen spreken tijdens een verdiepend gesprek om de casus verder te verdiepen.
- Tot slot geeft één provincie in een gesprek aan nog geen ervaring te hebben met een procedure voor ontheffing van instructieregels, maar ook niet te verwachten dat zo’n procedure snel zal plaatsvinden. Als reden noemt de provincie dat er goede redenen zijn voor het opnemen van de instructieregels en derhalve niet wordt verwacht daarvoor een ontheffing te verlenen.



8. Samenvattende conclusies

8. Samenvattende conclusies en reflectie

Op grond van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken gaan we hieronder in op de conclusies over de werking en effecten van de BOPA in de praktijk. Aan de hand van de conclusies reflecteren we vervolgens op de bijdrage van het instrument BOPA aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet, de timing van het onderzoek en aandachtspunten voor vervolgonderzoek.

8.1 Samenvattende conclusies

Allereerst merken we op dat de belangrijkste rode draad in de interviews en de enquête is dat dit onderzoek vroeg na de inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvindt. Dit maakt dat de praktijkervaring – met name met omvangrijke BOPA's – ten tijde van dit onderzoek nog beperkt is. Dit is door nagenoeg alle gesprekspartners opgemerkt. Dit is ook een mogelijke verklaring voor het gegeven dat veel gesprekspartners en respondenten aangegeven dat er in de praktijk op aspecten als doorlooptijden, toetsing, betrokkenheid van de gemeenteraad en participatie vooralsnog weinig veranderd is ten opzichte van het oude stelsel. De huidige stand van zaken maakt dat we nog niet voor alle aspecten van de werking van de BOPA in de praktijk en de effecten van de BOPA uitspraken kunnen doen.

Gegeven deze uitgangssituatie formuleren we de volgende conclusies:

Het gebruik van de BOPA

- 1. De BOPA wordt veelvuldig gebruikt.** Op 1 augustus 2024 zijn er ruim 1.000 BOPA-besluiten gepubliceerd in het Gemeenteblad. Op grond van de signalen in de enquête en interviews is het aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal genomen BOPA-besluiten (veel) hoger ligt dan het aantal - als BOPA - gepubliceerde besluiten in het Gemeenteblad.
- 2. Het is de verwachting dat de BOPA ook in de toekomst veel gebruikt zal worden.**
Respondenten en gesprekspartners geven de voorkeur aan een BOPA boven het wijzigen van het omgevingsplan wanneer een initiatiefnemer een activiteit wil uitvoeren die strijdig is met het omgevingsplan. Gesprekspartners verwachten in de transitiefase (tot 2032) naar het definitieve omgevingsplan (veel) meer BOPA's dan planwijzigingen.
- 3. De toekomstige verwerking van BOPA's in het omgevingsplan (verplicht vanaf 2032) is een aandachtspunt.** Veel gesprekspartners en respondenten onderschrijven dit. De wijze waarop BOPA's worden gepubliceerd verschilt tussen gemeenten en niet alle gemeenten hebben op dit moment goed zicht op de BOPA-procedures die zijn afgerond. Het ontbreekt derhalve aan een eenduidig overzicht van alle BOPA's.

Meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

- 4. Toetsing op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) vindt bij het merendeel van de BOPA's plaats.** De wijze van toetsing verschilt. De praktijkervaring met de beoordeling van ETFAL is nog beperkt. Vooralsnog bestaat de casuïstiek vooral uit 'kleinere' BOPA's waar een uitgebreide beoordeling van de ETFAL niet aan de orde is. Overkoepelend is het beeld dat de beoordeling van de ETFAL – bij de 'kleinere' BOPA's - niet wezenlijk afwijkt van de beoordeling van 'goede ruimtelijke ordening' onder het oude stelsel. **Vanwege de (vooralsnog) beperkte ervaring kunnen we nog geen conclusie formuleren over de bijdrage aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en de bijdrage aan de balans tussen benutten en beschermen.** Respondenten en gesprekspartners verwachten wel een positieve bijdrage aan deze aspecten maar geven ook aan dat de effecten

beperkt zullen zijn omdat de wijze van toetsing niet wezenlijk anders is dan onder het oude stelsel (deels codificeert de Omgevingswet de ontwikkeling die onder het oude recht al gaande was).

Snellere en betere besluitvorming

5. **Informeel vooroverleg is een belangrijke voorwaarde voor een snellere en betere besluitvorming over BOPA's.** Nagenoeg alle gemeenten geven aan te sturen op informeel contact voorafgaand aan een aanvraag voor een BOPA. De belangrijkste redenen voor informeel vooroverleg zijn het versnellen van de formele procedure, meedenken en bijsturen en zekerheid bieden aan de initiatiefnemer. De mogelijkheden tot informeel contact zijn veelal een continuering van mogelijkheden die al bestonden.
6. De termijnen voor behandeling van een BOPA met de reguliere procedure lijken in de praktijk haalbaar. Maar alleen als er informeel vooroverleg heeft plaatsgevonden. **Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de reguliere procedure bijdraagt aan een snellere besluitvorming.** Enerzijds wordt opgemerkt dat de doorlooptijden niet wezenlijk verschillen voor soortgelijke activiteiten onder het oude stelsel. Anderzijds wordt aangegeven dat het informele vooroverleg maakt dat de reguliere procedure formeel gezien wat korter is, maar dat het vooroverleg ook tijd kost.
7. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek waren er nog geen BOPA's met een uitgebreide procedure doorlopen. **We kunnen daarom nog geen uitspraak doen over de bijdrage van de uitgebreide procedure aan betere besluitvorming.**
8. **Indien er sprake is van bindend adviesrecht is het aannemelijk dat de betrokkenheid van de gemeenteraad op gespannen voet zal staan met het doel om de besluitvorming te versnellen.** De termijn van 8 weken voor een reguliere procedure zal (ook met een eenmalige verlenging) naar alle waarschijnlijkheid te kort zijn om aan te sluiten bij de vergadercyclus van de raad. Een aantal gemeenten sorteert hierop voor door in het besluit over het bindend adviesrecht aan te geven dat in deze gevallen de uitgebreide procedure gehanteerd dient te worden.¹⁸

Rol van de gemeenteraad: bindend adviesrecht en verplichte participatie

9. **In het merendeel van de gemeenten zijn besluiten over het bindend adviesrecht en verplichte participatie genomen door de gemeenteraad.** We hebben van 259 gemeenten een besluit over verplichte participatie gevonden en van 283 gemeenten een besluit over bindend adviesrecht. In 135 gevallen is er één besluit genomen over verplichte participatie en bindend adviesrecht.
10. **De aangewezen categorieën voor bindend adviesrecht en verplichte participatie overlappen veelal. De 'politieke / maatschappelijke gevoeligheid' en omvang van activiteiten komen als belangrijkste overweging naar voren bij de selectie van categorieën.** In de besluiten zien we veelal terug dat de voormalig lijst van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is overgenomen, dan wel als uitgangspunt is genomen.
11. **De praktijkervaring met verplichte participatie is nog beperkt. Over de bijdrage aan de verbeterdoelen in de praktijk kunnen we derhalve nog geen conclusie verbinden.** Participatie is een algemene aanvraagvereiste voor een omgevingsvergunning. De gemeenteraad is bevoegd om gevallen van buitenplanse activiteiten aan te wijzen waarbij het

¹⁸ Noot: het bevoegd gezag mag niet van tevoren beslissen op welke gevallen zij afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure, of uitgebreide procedure) van toepassing zal verklaren. Die beslissing moet zij per aanvraag nemen.

wel verplicht is te participeren met de omgeving voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan worden ingediend. Respondenten zijn positiever over de bijdrage van verplichte participatie aan betere besluitvorming, dan aan snellere besluitvorming. Onderzoek naar effectieve participatie laat zien dat met name de kwaliteit van het participatietraject van belang is (wie zijn er betrokken, hoeveel invloed hebben zij en hoe ziet het vervolg eruit). **De bevoegdheid van de gemeenteraad ziet echter niet op de kwaliteit van participatie.** Ook geven gemeenten en initiatiefnemers aan dat er in de praktijk nog nauwelijks veranderingen zijn ten opzichte van het oude stelsel. Participatie was altijd al belangrijk, en zeker bij grotere projecten organiseerden initiatiefnemers ook voor de Omgevingswet al participatie.

- 12. De praktijkervaring met het bindend adviesrecht is nog beperkt. Over de bijdrage aan de verbeterdoelen kunnen we derhalve nog geen conclusie verbinden.** Wel verwachten respondenten en gesprekspartners – zoals hiervoor aangegeven – een negatief effect op de doorlooptijd van de procedure.

Rol van Gedeputeerde Staten

- 13. Het Omgevingsbesluit voorziet in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten. Zeven provincies hebben categorieën voor advies en instemming aangewezen. Twee provincies hebben categorieën voor advies aangewezen. Drie provincies hebben (nog) geen categorieën aangewezen.** Drie provincies hebben alle gevallen die in de instructieregels van de omgevingsverordening zijn opgenomen, ook aangewezen als gevallen waarbij advies- én instemmingsrecht van toepassing is. Bij de vier andere provincies wijkt de lijst met categorieën voor advies- en instemmingsrecht wel af van de inhoud van de instructieregels uit de Verordening. Voorbeeldcategorieën zijn: energieprojecten, BOPA's in het landelijk gebied, beperkingen omtrent veehouderij en projecten in erfgoed- of natuurgebieden. **De wens om grip te houden op ontwikkelingen in de provincie wordt als belangrijkste reden genoemd om gevallen van provinciaal belang aan te wijzen waarop het advies- en instemmingsrecht van toepassing is.**
- 14. De praktijkervaring met de toepassing van het advies- en instemmingsrecht is nog beperkt. We constateren dat Gedeputeerde Staten zich voorsnog terughoudend opstellen met de toepassing van de advies- en instemmingsbevoegdheid.** Wanneer aan de voorkant afstemming plaatsvindt met de provincie is het beeld van de provincies dat de noodzaak tot toepassing van het advies- en instemmingsrecht beperkt zal zijn.

8.2 Reflectie

Bijdrage van het instrument BOPA aan de verbeterdoelen

De stelselherziening van de Omgevingswet heeft vier verbeterdoelen. Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen kan worden geconstateerd dat het instrument BOPA met name effect heeft twee van de verbeterdoelen (samenhangende benadering en versnellen en verbeteren):

- 1. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.** Toetsing op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) vindt bij het merendeel van de BOPA's plaats. ETFAL is net als de goede ruimtelijke ordening een open norm. Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte om deze open norm in te vullen. De rechtspraak zal nog moeten uitwijzen hoe bevoegde gezagen ETFAL moeten invullen. Voorsnog bestaat de casuïstiek vooral uit 'kleinere' BOPA's waar een uitgebreide beoordeling van de ETFAL niet aan de orde is. Respondenten en gesprekspartners verwachten wel een positieve bijdrage maar geven ook aan dat

de effecten nog beperkt zullen zijn omdat de wijze van toetsing (vooralsnog) niet wezenlijk anders is dan onder het oude stelsel.

2. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

We zien zowel (potentiële) positieve als negatieve effecten op dit verbeterdoel:

- Informeel vooroverleg wordt veelvuldig toegepast. Dit is een belangrijke voorwaarde voor een snellere en betere besluitvorming over BOPA's.
- De termijnen voor behandeling van een BOPA met de reguliere procedure lijken in de praktijk haalbaar. Maar alleen als er informeel vooroverleg heeft plaatsgevonden. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de reguliere procedure bijdraagt aan een snellere besluitvorming ten opzichte van het oude stelsel.
- Indien er sprake is van bindend adviesrecht is het aannemelijk dat de betrokkenheid van de gemeenteraad op gespannen voet zal staan met het doel om de besluitvorming te versnellen.
- Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek waren er nog geen BOPA's met een uitgebreide procedure doorlopen. We kunnen daarom nog geen uitspraak doen over de bijdrage van de uitgebreide procedure aan betere besluitvorming.

3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden.

- Het instrument levert een positieve bijdrage aan dit verbeterdoel omdat colleges van B&W via de BOPA onderbouwd kunnen afwijken van omgevingsplannen. De BOPA wordt veelvuldig gebruikt en het is de verwachting dat de BOPA ook in de toekomst veel gebruikt zal worden.

4. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

- Vanuit dit onderzoek naar de werking van de BOPA zien we geen direct effect ten aanzien van dit verbeterdoel. Wel een mogelijk neveneffect. Een aandachtspunt ten aanzien van dit verbeterdoel is de verwerking van de BOPA's in het omgevingsplan (de verplichting geldt vanaf 1 januari 2032). Als er (in de transitiefase) veel BOPA's gelden naast het omgevingsplan, kan het voor gebruikers onduidelijk zijn welke activiteiten wel/niet zijn toegestaan.

Timing van dit onderzoek en kennis en ervaring van de gesprekspartners

Uiteindelijk dient dit onderzoek bij te dragen aan het evalueren van de werking van de wet. Zoals geconstateerd kunnen we nog niet alle onderzoeksvragen (volledig en/of met zekerheid) beantwoorden. Het doel van dit onderzoek was om de praktijkervaringen in kaart te brengen. Vaak kregen de onderzoekers van de betrokkenen te horen dat het op onderdelen nog te vroeg is om ervaringen te kunnen delen (bijvoorbeeld omdat zij nog geen of beperkt ervaring hadden met de uitgebreide procedure en betrokkenheid van de gemeenteraad). Bovendien geldt dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog veel aanvragen onder het oude stelsel zijn gedaan.

De timing maakt dat de nadruk in dit onderzoek is komen te liggen op de percepties van de betrokken partijen (signalen en indicaties over de werking in de praktijk). Gesprekspartners hebben zich de afgelopen jaren intensief voorbereid op de komst van de Omgevingswet. Veel ambtenaren hebben scholing en trainingen gevolgd, er zijn proefprojecten opgezet, en systemen zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zijn getest en geïntegreerd in de werkprocessen. Ook worden momenteel veel aspecten van de BOPA verder uitgewerkt (bijvoorbeeld beoordelingskaders voor ETFAL, de omgang met verplichte participatie en processen en procedures omtrent de betrokkenheid van de gemeenteraad). Dit voorbereidende werk en de ervaringen in de eerste maanden na inwerkingtreding van de wet maken naar onze ervaring dat gesprekspartners goed in staat zijn om te reflecteren op de aspecten waar

ervaring mee hebben opgedaan en de (mogelijke) effecten. We zijn alle gesprekspartners en respondenten dan ook zeer erkentelijk voor hun medewerking en inzichten.

Inzichten voor monitoring en onderzoek van de BOPA

Op grond van de uitvoering van dit onderzoek willen we de volgende aandachtspunten aangeven voor toekomstige onderzoeken vanuit de EcO en andere partijen. Dit zijn aandachtspunten die de komende periode geadresseerd kunnen worden:

- **Toegang tot contactpersonen.** De toegang tot respondenten en gesprekspartners bij gemeenten is in dit onderzoek een uitdaging gebleken. Er is geen overzicht van medewerkers van gemeenten die met de BOPA werken die voor onderzoeksdoeleinden gebruikt kan worden. Er zijn verschillende contactbestanden bijvoorbeeld bij de VNG, beschikbaar, maar deze worden voor andere doeleinden gebruikt. Daarbij speelt dat er momenteel verschillende monitors en onderzoeken naar de werking van de Omgevingswet worden uitgevoerd. De doelgroep wordt dus veelvuldig bevraagd.
- **Het ontbreekt aan een totaaloverzicht van BOPA's.** De kennisgeving van een BOPA dient gepubliceerd te worden in het Gemeenteblad. Om toegang te krijgen tot de BOPA-dossiers hebben we in samenwerking met het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP) een 'uitdraai' gemaakt van de in het Gemeenteblad (via gepubliceerde BOPA's. Zoals in paragraaf 2.1 toegelicht geeft deze route volgens ons het beste inzicht. Echter blijkt ook dat het geen volledig beeld geeft van alle BOPA's. Niet alle BOPA's worden als zodanig aangemerkt bij publicatie.
- **Betrekken van initiatiefnemers.** Het perspectief van initiatiefnemers van grote projecten (die dus een grote afwijking op het omgevingsplan kunnen vormen) is belangrijk. In dit onderzoek is gesproken met enkele adviseurs van initiatiefnemers die bijvoorbeeld grote projecten ontwikkelen. Verschillende intermediairs van initiatiefnemers hebben ten tijde van dit onderzoek aangegeven nog niet over de BOPA in gesprek te willen omdat zij van mening zijn dat dit onderzoek te kort na inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvindt.

Bijlage



Bijlage 1. Gemeenten die BOPA besluiten hebben gepubliceerd in het Gemeenteblad (peildatum 1-8-2024)

Utrecht	117	Veenendaal	7	Hollands Kroon	2
Breda	40	Aalsmeer	6	Kampen	2
Gooise Meren	37	Drimmelen	6	Midden-Delfland	2
Purmerend	37	Landgraaf	6	Nijmegen	2
Putten	31	Meppel	6	Peel en Maas	2
Westland	31	Nunspeet	6	Simpelveld	2
Venlo	29	Sittard-Geleen	6	Waalre	2
Eemsdelta	26	Weert	6	Zoetermeer	2
Altena	20	Zwolle	6	Amersfoort	1
Zaanstad	20	Dongen	5	Beek	1
Gouda	18	Eijsden-Margraten	5	Berg en Dal	1
Haarlemmermeer	18	Houten	5	Bergen (L)	1
Amstelveen	16	Krimpenerwaard	5	Best	1
De Fryske Marren	16	Lisse	5	Beuningen	1
Arnhem	14	Olst-Wijhe	5	Bloemendaal	1
Hilversum	14	Renkum	5	Boekel	1
Nieuwegein	14	Sluis	5	Borne	1
Overbetuwe	13	Waddinxveen	5	Borsele	1
Utrechtse Heuvelrug	13	Zuidplas	5	Bronckhorst	1
Het Hogeland	12	De Wolden	4	Culemborg	1
Waterland	12	Gennep	4	Den Helder	1
Winterswijk	12	Goes	4	Deventer	1
Enschede	11	Horst aan de Maas	4	Diemen	1
Goeree-Overflakkee	11	Noordoostpolder	4	Dordrecht	1
Katwijk	11	Sint-Michielsgestel	4	Drechterland	1
Land van Cuijk	11	Súdwest-Fryslân	4	Ede	1
Bernheze	10	Voorst	4	Gulpen-Wittem	1
Nieuwkoop	10	Woensdrecht	4	Haaksbergen	1
Oldebroek	10	Zevenaar	4	Heerde	1
Heerlen	9	Amsterdam	3	Hellendoorn	1
Hillegom	9	Beesel	3	Hendrik-Ido-Ambacht	1
Koggenland	9	Blaricum	3	Laarbeek	1
Maastricht	9	Cranendonck	3	Laren	1
Roermond	9	Duiven	3	Leiden	1
Terneuzen	9	Hengelo	3	Leiderdorp	1
Tilburg	9	Hoogeveen	3	Leudal	1
Venray	9	Montferland	3	Lopik	1
Boxtel	8	Nissewaard	3	Mook en Middelaar	1
Hoeksche Waard	8	Ooststellingwerf	3	Opsterland	1
Kerkrade	8	Scherpenzeel	3	Oudewater	1
Medemblik	8	Stichtse Vecht	3	Schouwen-Duiveland	1
Weststellingwerf	8	Texel	3	Staphorst	1
Woerden	8	Urk	3	Veere	1
Zandvoort	8	Capelle aan den IJssel	2	Zeist	1
Beekdaelen	7	Castricum	2	Zundert	1
Bodegraven-Reeuwijk	7	Eemnes	2		
Dalfsen	7	Elburg	2		
Delft	7	Hardenberg	2		
Groningen	7	Harderwijk	2		
Teylingen	7	Heemskerk	2		

Bijlage 2. BOPA-dossiers in analyse

Nr.	Gemeente	Publicatiedatum	Link naar publicatie in het Gemeenteblad
1	Westland	15-3-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-118598
2	Amsterdam	5-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-274026
3	Zevenaar	5-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-154415
4	Utrecht	8-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-161949
5	Westland	9-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-155599
6	Utrecht	10-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-164477
7	Utrecht	11-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-173846
8	Purmerend	12-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-161259
9	Westland	15-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-165094
10	Nunspeet	16-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-170535
11	Purmerend	19-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-173296
12	Purmerend	19-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-174351
13	Purmerend	23-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-178265
14	Overbetuwe	24-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-179734
15	Utrecht	24-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-180761
16	Utrecht	24-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-181431
17	Utrecht	25-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-184032
18	Dongen	30-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-189007
19	Overbetuwe	30-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-190115
20	Overbetuwe	30-4-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-190398
21	Utrecht	14-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-210847
22	Westland	17-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-216775
23	De Wolden	21-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-218490
24	Amsterdam	22-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-221408
25	Utrecht	24-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-225097
26	De Wolden	29-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-231423
27	Amsterdam	29-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-233128
28	Groningen	31-5-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-237438
29	Amsterdam	18-6-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-265417
30	Stichtse Vecht	2-8-2024	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-339702

Bijlage 3. Vragenlijst enquête gemeenten

Hierna zijn de vragen weergegeven die zijn verspreid in de enquête onder gemeenten. De enquête bevatte op veel plekken 'routing': bij het aanvinken van een bepaald antwoordoptie, werden vervolgvragen wel of niet voorgelegd. Voor de leesbaarheid hebben we de routing in het overzicht met gestelde vragen hieronder niet opgenomen.

Introductie

1. Voor welke gemeente bent u werkzaam? <open vraag>
 - a. Ik werk niet bij een gemeente <buiten doelgroep enquête; worden naar afsluitscherm geleid>
2. Wat is uw functie?
 - a. Medewerker Vergunningverlening, toezicht en handhaving
 - b. Omgevingsvergunning-casemanager
 - c. Medewerker Omgevingswet
 - d. Medewerker gemeentewet
 - e. Medewerker omgevingsbeleid
 - f. Anders, namelijk ...
3. Heeft uw gemeente ervaring met de BOPA? <meerdere antwoorden mogelijk>
 - a. Ja, één of meerdere BOPA procedures afgerond
 - b. Ja, één of meerdere BOPA procedures zijn momenteel in behandeling
 - c. Ja, anders, namelijk <invulvakje>
 - d. Nee
4. Is het voor uw gemeente duidelijk wanneer de BOPA wel of juist niet een geschikt instrument is?
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Anders, namelijk <invulvakje>
5. Als er een aanvraag binnenkomt voor een activiteit die niet past binnen de regels van het omgevingsplan, welke route heeft dan de voorkeur van uw gemeente?
 - a. Wijzigen van het omgevingsplan
 - b. Gebruikmaken van het instrument BOPA
 - c. Weet ik niet
 - d. Anders, namelijk <invulvakje>
6. Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten? Wat zijn de overwegingen van uw gemeente om te kiezen voor een wijziging omgevingsplan, óf een BOPA? <open vraag>
7. In welke mate verwacht u het instrument BOPA in de toekomst te gaan gebruiken?
 - a. Niet
 - b. Incidenteel
 - c. Vaak
 - d. Anders, namelijk <invulvakje>

8.

- a. Wat zijn volgens u de voordelen van een activiteit vergunnen middels een BOPA? <open vraag>
- b. Wat zijn volgens u de nadelen van een activiteit vergunnen middels een BOPA? <open vraag>

Vragen voor respondenten van gemeenten zonder ervaring

- 9. U heeft aangegeven dat uw gemeente nog geen ervaring heeft met de BOPA. Wat is hiervoor de reden?
 - a. Het is nog niet aan de orde geweest
 - b. Binnen onze gemeente heeft het wijzigen van het omgevingsplan de voorkeur boven een BOPA
 - c. Anders, namelijk <invulvakje>
 - d. Weet ik niet

Vragen voor respondenten van gemeenten met ervaring

Algemeen

- 10. Hoeveel BOPA besluiten heeft uw gemeente genomen (sinds 1-1-2024)? <invulvakje en mogelijkheid om 'weet ik niet' aan te vinken>
- 11. Hoeveel BOPA procedures lopen er momenteel (die nog niet zijn afgerond)? <invulvakje en mogelijkheid om 'weet ik niet' aan te vinken>
- 12. Hoeveel omgevingsplanwijzigingen heeft uw gemeente doorgevoerd (sinds 1-1-2024)? <invulvakje en mogelijkheid om 'weet ik niet' aan te vinken>

Meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

- 13. Bent u bekend met het begrip ETFAL? *Via een mouse-over was hier de volgende informatie te zien: Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) betekent dat er een balans bestaat tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied waar het omgevingsplan op ziet kunnen vervullen.*
 - a. Ja, wel eens van gehoord
 - b. Ja, ik heb het toegepast
 - c. Nee
 - d. Anders, namelijk <invulvakje>
- 14. Is bij de BOPA procedures die uw gemeente heeft doorlopen getoetst op ETFAL?
 - a. Ja, altijd
 - b. Soms wel, soms niet
 - c. Nee
 - d. Anders, namelijk <invulvakje>
 - e. Weet ik niet
- 15. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: <antwoordopties: zeer eens, eens, niet eens/niet oneens, oneens, zeer oneens, weet ik niet>. *Via een mouse-over was hier de volgende*

informatie te zien: Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) betekent dat er een balans bestaat tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied waar het omgevingsplan op ziet kunnen vervullen.

- 1 De toepassing van ETFAL bij de toetsing van een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit draagt bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de besluitvorming dan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- 2 De verbrede reikwijdte van de BOPA ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening draagt bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de besluitvorming.

Bijdrage van de reguliere procedure aan snellere besluitvorming

16. Heeft uw gemeente bij een BOPA een van onderstaande mogelijkheden ingezet? <meerdere antwoorden mogelijk>
- a. Informeel vooroverleg
 - b. Informele voorprocedure
 - c. Intaketafel
 - d. Omgevingstafel
 - e. Geen van bovenstaande
 - f. Weet ik niet
17. Hoe lang is de informele voorprocedure/het informele vooroverleg gemiddeld bij de BOPA's in uw gemeente (in weken)?
- 18.
- a. Kunt u toelichten waarom uw gemeente wel gebruik heeft gemaakt van onderstaande mogelijkheden? <open vraag; alleen de mogelijkheden die bij vraag 16 **wel** zijn aangevinkt zijn voorgelegd>
 - b. Kunt u toelichten waarom uw gemeente geen gebruik heeft gemaakt van onderstaande mogelijkheden? <open vraag; alleen de mogelijkheden die bij vraag 16 **niet** zijn aangevinkt zijn voorgelegd>
19. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: <antwoordopties: zeer eens, eens, niet eens/niet oneens, oneens, zeer oneens, weet ik niet>.
- 1 Het uitgangspunt dat voor een BOPA-aanvraag een reguliere procedure geldt (van 8 weken) draagt bij aan snellere besluitvorming. *Via een mouse-over was hier de volgende informatie te zien: Voor een omgevingsvergunning voor een BOPA geldt meestal de reguliere procedure.*
 - 2 Een voorprocedure, vooroverleg, intake- of omgevingstafel leidt over het algemeen vaker tot correct ingediende aanvragen (ten opzichte van een BOPA-aanvraag waarbij geen voorprocedure, omgevingstafel- of intaketafel is geweest).
 - 3 De informele voorprocedure, omgevings- of intaketafel werkt versnellend.
20. Heeft uw gemeente een of meerdere keren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de reguliere procedure eenmalig met zes weken te verlengen?
- a. Ja

- b. Nee
- c. Weet ik niet

21. Kunt u toelichten wat de reden was om gebruik te maken van de eenmalige verlening met 6 weken? <open vraag>

Bijdrage van de uitgebreide vergunningsprocedure aan betere besluitvorming

22. Heeft uw gemeente beleidsregels opgesteld over activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben? *Via een mouse-over was hier de volgende informatie te zien: Het bevoegd gezag kan in beleidsregels activiteiten benoemen die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. In deze gevallen kan het bevoegd gezag beslissen dat de uitgebreide procedure van toepassing is.*

- a. Ja, deze beleidsregels zijn opgesteld
- b. Ja, deze beleidsregels zijn in de maak
- c. Nee
- d. Weet ik niet

23. Hoe vaak is in uw gemeente de uitgebreide vergunningsprocedure van toepassing verklaard op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit? *Via een mouse-over was hier de volgende informatie te zien: De uitgebreide vergunningsprocedure wordt ook wel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure genoemd.*

- a. Op verzoek van de aanvrager/initiatiefnemer [aantal invullen]
- b. Door het bevoegd gezag [aantal invullen]
- c. Nooit
- d. Weet ik niet

24. Wat zijn de overwegingen vanuit uw gemeente om de uitgebreide vergunningsprocedure van toepassing te verklaren?

25. Als er momenteel uitgebreide procedures lopen, verwacht u deze binnen zes maanden af te ronden?

- a. Ja, allemaal
- b. Deels wel, deels niet
- c. Nee
- d. Anders, namelijk <invulvakje>
- e. Weet ik niet
- f. Er lopen geen uitgebreide procedures

26. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: <antwoordopties: zeer eens, eens, niet eens/niet oneens, oneens, zeer oneens, weet ik niet>.

1. De uitgebreide vergunningsprocedure draagt bij aan betere besluitvorming.

27. Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?

Bijdrage van de verplichte participatie bij een BOPA aan snellere en betere besluitvorming

28. Kunt u aanvinken welk van onderstaande gevallen op uw gemeente van toepassing is? <meerdere antwoorden mogelijk>
- a. De gemeenteraad heeft categorieën van gevallen aangewezen waarbij participatie verplicht is bij een BOPA-aanvraag.
 - b. Er zijn gemeentelijke beleidsregels opgesteld over de beoordeling van de participatieresultaten in het kader van een BOPA-aanvraag.
 - c. Er zijn dwingende regels opgesteld ten aanzien van participatietrajecten van initiatiefnemers in het kader van een BOPA-aanvraag.
 - d. De gemeente organiseert zelf actief participatie in de reguliere procedure voor een BOPA, in aanvulling op de bepalingen in de Awb.
 - e. Geen van bovenstaande is van toepassing op mijn gemeente.
29. Kunt u toelichten waarom uw gemeente wel of niet actief participatie organiseert in de reguliere procedure voor een BOPA, in aanvulling op de bepalingen in de Awb?
30. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: <antwoordopties: zeer eens, eens, niet eens/niet oneens, oneens, zeer oneens, weet ik niet>.
- 1 Verplichte participatie draagt bij aan betere besluitvorming.
 - 2 Verplichte participatie draagt bij aan snellere besluitvorming.
 - 3 Initiatiefnemers organiseren participatie van voldoende kwaliteit.

Bijdrage van verbreding van de reikwijdte bij toetsing aan balans tussen benutten en beschermen

31. De wetgever wil dat de Omgevingswet bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land, en beschermingen verbetering van het leefmilieu (art. 1.3, Omgevingswet). Deze maatschappelijke doelen vertalen zich in het bereiken van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: <antwoordopties: zeer eens, eens, niet eens/niet oneens, oneens, zeer oneens, weet ik niet>. *Via een mouse-over was hier de volgende informatie te zien: Bij **bescherming** gaat het om het waarborgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met andere woorden een leefomgeving die veilig en gezond is, met een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. Bij **benutting** gaat het om het beheer, gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: met andere woorden de benutting van de leefomgeving door de mens.*
- 4 Ik heb goed in beeld wat onder 'benutten' en 'beschermen' wordt verstaan in de context van het verlenen van een BOPA.
 - 5 Mijn gemeente is in staat om een afweging te maken tussen benutten en beschermen bij het verlenen van een BOPA.
32. Bij de BOPA-aanvragen in mijn gemeente toetsen we aan de balans tussen benutten en beschermen.
- a. Ja, altijd
 - b. Soms wel, soms niet
 - c. Nee
 - d. Anders, namelijk ...
 - e. Weet ik niet
33. Kunt u toelichten op welke manier (bijvoorbeeld op basis van welke criteria) uw gemeente een afweging maakt tussen beschermen en benutten?

Beslissing BOPA of wijzigingsbesluit omgevingsplan

- 34.** Een BOPA dient binnen 5 jaar verwerkt te worden in het omgevingsplan. Heeft u meegemaakt dat een verleende BOPA is verwerkt in het omgevingsplan?
- a.** Ja, een keer
 - b.** Ja, meerdere keren
 - c.** Nee
 - d.** Weet ik niet

Bijdrage van bindend adviesrecht aan beter evenwicht in de borging van het primaat van de raad en voortgang van de procedure

- 35.** Heeft de gemeenteraad in uw gemeente gebruik gemaakt van de bevoegdheid om categorieën van gevallen voor bindend adviesrecht aan te wijzen?
- a.** Ja
 - b.** Nee
 - c.** Weet ik niet
- 36.** Heeft uw gemeente een of meerdere BOPA-aanvragen ontvangen binnen categorieën waarop het bindend adviesrecht van toepassing was?
- a.** Ja
 - b.** Nee
 - c.** Weet ik niet
- 37.** Hoeveel gevallen van BOPA's waarin het adviesrecht werd uitgeoefend heeft u meegemaakt?
- 38.** Werd(en) in die procedure(s) de reguliere termijn gehaald?
- i.** Ja, in alle gevallen
 - ii.** In sommige gevallen wel, in andere gevallen niet
 - iii.** In geen van de gevallen
- 39.** Waar lag het wel of niet halen van de termijn aan?
- 40.** Hebben de BOPA-aanvragen binnen de categorieën waarop bindend adviesrecht van toepassing was geleid tot debat in de raad?
- a.** Ja, altijd
 - b.** Soms wel, soms niet
 - c.** Nog niet, wel geagendeerd
 - d.** Nee
 - e.** Weet ik niet

Afronding

- 41.** Is er tot slot nog iets dat u de onderzoekers wil meegeven?

- 42.** Indien u op de hoogte wenst te blijven van het onderzoek naar de BOPA en eventueel deel wil nemen aan toekomstige onderzoeken over de werking van de Omgevingswet in de praktijk door de Evaluatiecommissie Omgevingswet kunt u hier uw contactgegevens invullen:
- a.** Naam
 - b.** E-mailadres

Bijlage 4. Vragenlijst enquête provincies

Hierna zijn de vragen weergegeven die zijn verspreid in de enquête onder provincies. De enquête bevatte op sommige plekken 'routing': bij het aanvinken van een bepaald antwoordoptie, werden vervolgvragen wel of niet voorgelegd. Voor de leesbaarheid hebben we de routing in het overzicht met gestelde vragen hieronder niet opgenomen.

Uw achtergrond

1. Voor welke provincie bent u werkzaam?
2. Wat is uw functie?

Advies met instemming bij een BOPA

Het Omgevingsbesluit voorziet in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten. Hiermee kan de provincie voorkomen dat gemeenten een omgevingsvergunning voor een BOPA verlenen die provinciale belangen doorkruist. Gedeputeerde Staten moeten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag voor een BOPA aan hen voor advies en instemming moet worden voorgelegd. Zij kunnen alleen gevallen aanwijzen waarin sprake is van een provinciaal belang.

3. Heeft uw provincie gebruik gemaakt van de bevoegdheid om aan te wijzen in welke gevallen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de GS moet worden voorgelegd voor advies en instemming?
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet
4. Welke gevallen heeft de provincie aangewezen voor advies en instemming?
5. Kunt u toelichten waarom uw provincie gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om gevallen aan te wijzen voor advies en instemming? Wat is naar uw mening de waarde van deze bevoegdheid?
6. Kunt u toelichten waarom uw provincie geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om gevallen aan te wijzen voor advies en instemming?
7. Is het sinds 1 januari 2024 voorgekomen dat een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor advies is voorgelegd aan de GS van uw provincie?
8. Is het sinds 1 januari 2024 voorgekomen dat een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een besluit over instemming is voorgelegd aan de GS van uw provincie?
 - a. Ja
 - b. Nee: de situatie heeft zich nog niet voorgedaan
 - c. Nee: de situatie deed zich voor, maar GS besloot zelf dat instemming niet nodig was
 - d. Weet ik niet
9. Kunt u toelichten waarom uw provincie heeft afgezien van de bevoegdheid om advies met instemming te geven?

Ontheffing van instructieregels

Een provincie kan instructieregels opstellen. Via instructieregels kan de provincie de beoordeling van een aangevraagde omgevingsvergunning voor een BOPA door gemeenten beïnvloeden. Wil een gemeente afwijken van deze instructieregels, dan kan de provincie een ontheffing verlenen.

10. Heeft uw provincie instructieregels voor gemeenten opgenomen in de omgevingsverordening?
- a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet
11. Bent u betrokken geweest bij een procedure voor ontheffing van instructieregels t.b.v. het kunnen verlenen van een BOPA?
- a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet
12. Kunt u een beschrijving geven van een casus en om welke instructieregels het ging? Wat was de uitkomst van de procedure voor ontheffing? Op welke manier heeft u de ontheffing van instructieregels getoetst?

Afronding

13. Is er tot slot nog iets dat u de onderzoekers wil meegeven?

Bijlage 5. Gespreksleidraden

Gespreksagenda voor provincies

Onderzoek naar de werking van de BOPA in de praktijk

1 Januari jl. is de Omgevingswet in werking getreden. De Evaluatiecommissie Omgevingswet (hierna: de EcO) is als onafhankelijke commissie ingesteld om gedurende 5 jaar de Omgevingswet te evalueren. Doel is om te evalueren hoe de Omgevingswet in de praktijk werkt en of de doelen worden bereikt. De EcO heeft KWINK groep gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de werking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) in de praktijk. Alle provincies hebben een vragenlijst ingevuld over hun eerste ervaringen met de BOPA. Doel van dit gesprek is om de antwoorden op die vragenlijst te verdiepen en beter te kunnen plaatsen.

A. Kennismaking en toelichting op het onderzoek

B. Ervaringen met de werking van de BOPA in de praktijk

We zijn benieuwd naar uw beelden van de werking van het instrument in de praktijk, danwel de beoogde werking en bijdrage aan de doelen (ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Ow).

1. Welke ervaring heeft u met BOPA-procedures?
2. Wat is uw overkoepelende beeld van de werking van de BOPA in de praktijk?
3. Wat is uw ervaring met **afstemming en samenwerking** rondom BOPA's met gemeenten of andere bestuursorganen?
 - a. *Toelichting: Een bestuursorgaan moet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (artikel 2.2 Omgevingswet). Als het nodig is, kan het bestuursorgaan afstemmen met andere bestuursorganen.*
 - b. Hoe ziet de afstemming en samenwerking met gemeenten en andere bestuursorganen in de praktijk eruit? Wat gaat goed en wat kan beter?
 - c. Wat is het effect van de onderlinge afstemming en samenwerking?
4. Wat is uw ervaring met het **advies- en instemmingsrecht van de provincie** bij een BOPA?
 - a. *Toelichting: Het Omgevingsbesluit voorziet in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten. Hiermee kan de provincie voorkomen dat gemeenten een omgevingsvergunning voor een BOPA verlenen die provinciale belangen doorkruist. Gedeputeerde Staten moeten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag voor een BOPA aan hen voor advies en instemming moet worden voorgelegd. Zij kunnen alleen gevallen aanwijzen waarin sprake is van een provinciaal belang. Het instrument van advies en instemming is een van de instrumenten uit de Omgevingswet die de provincie heeft om achteraf in te grijpen in besluiten van gemeenten. Onder het oude recht beschikte de provincie over de mogelijkheid tot het geven van een reactieve aanwijzing bij een vergunning voor planologisch strijdige gebruik. Na het indienen van een zienswijze kon GS beslissen dat een onderdeel dat in strijd was met het provinciaal belang geen onderdeel uitmaakte van het definitieve besluit.*
 - b. Waarom heeft uw provincie gebruik gemaakt van de bevoegdheid om wel/geen gevallen aan te wijzen waarin de provincie advies- en instemmingsrecht heeft?

- c. Indien uw provincie wel categorieën heeft aangewezen: heeft u reeds ervaring met BOPA-procedures waarin de provincie advies- en instemmingsrecht had? Zo ja, om wat voor casuïstiek ging het dan?
 - d. Hoe verliep de procedure voor instemming vanuit GS in de praktijk? Zorgde dit bijvoorbeeld voor discussie binnen GS?
 - e. Voor Brabant: in de enquête heeft uw provincie aangegeven dat er zich een casus heeft voorgedaan waarin het adviesrecht wel aan de orde was, maar dat GS vervolgens heeft afgezien van haar instemmingsrecht. Waarom zag GS af van haar instemmingsrecht?
 - f. Voor Noord-Holland: Wordt in de praktijk de advies- en instemmingsbevoegdheid gemist? Waarom wel of niet?
5. Wat is uw ervaring met **onthefing van instructieregels bij een BOPA**?
- a. *Toelichting: Een provincie kan instructieregels opstellen. Via instructieregels kan de provincie de beoordeling van een aangevraagde omgevingsvergunning voor een BOPA door gemeenten beïnvloeden. Wil een gemeente afwijken van deze instructieregels, dan kan de provincie een ontheffing verlenen. Het college van B&W kan in het kader van een aanvraag om een BOPA een verzoek doen om ontheffing van de instructieregels. De wet bepaalt dat een ontheffing alleen wordt verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd (2.32 lid 5 Ow). Een verandering ten opzichte van de onder het oude recht bestaande bevoegdheid om af te wijken van instructieregels (4.3a Wro) is dat de bevoegdheid onder de Omgevingswet ruimer is en dus breder toepasbaar.*
 - b. Op welke manier zijn de instructieregels tot stand gekomen? Heeft daarover bijvoorbeeld discussie plaatsgevonden, en zo ja, waarover?
 - c. Voor Noord-Holland: in de enquête heeft u aangegeven dat u reeds ervaring heeft met een procedure voor ontheffing van instructieregels. Kunt u een beschrijving geven van de betreffende casus?
 - d. En wat waren uw ervaringen met de procedure voor ontheffing van instructieregels? Wat ging goed en wat kan beter?
 - e. Voor Brabant: in de enquête heeft u aangegeven dat uw provincie nog geen ervaring heeft met een procedure voor ontheffing van instructieregels. Hoe voorziet u dat een dergelijke procedure in de toekomst zou verlopen? Zijn hier bijvoorbeeld al werkafspraken over gemaakt?

C. Afronding

Gespreksagenda voor initiatiefnemers

Onderzoek naar de werking van de BOPA in de praktijk

1 Januari jl. is de Omgevingswet in werking getreden. De Evaluatiecommissie Omgevingswet (hierna: de EcO) is als onafhankelijke commissie ingesteld om gedurende 5 jaar de Omgevingswet te evalueren. Doel is om te evalueren hoe de Omgevingswet in de praktijk werkt en of de doelen worden bereikt. De EcO heeft KWINK groep gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de werking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) in de praktijk.

Het doel van dit gesprek is om signalen en ervaringen over de werking van dit instrument vanuit het perspectief van initiatiefnemers/aanvragers van omgevingsvergunningen in kaart te brengen. We zijn benieuwd naar uw beelden van de werking van het instrument in de praktijk en wat uw ervaringen daarmee zijn als (vertegenwoordiger van) initiatiefnemers voor een vergunning.

A. Kennismaking en toelichting op het onderzoek

B. Ervaringen met de werking van de BOPA in de praktijk

1. *Indien van toepassing:* Welke ervaring heeft uw organisatie met de BOPA-procedure?
2. Wat is uw overkoepelende beeld van de werking van de BOPA in de praktijk? Wat gaat goed? Wat kan beter?
3. *Toelichting:* een aanvraag voor een vergunning voor een BOPA wordt alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (**ETFAL**). Het toetsingskader heeft daarmee een bredere reikwijdte in vergelijking met de 'goede ruimtelijke ordening' onder de Wro. Het betekent dat alle voor de leefomgeving relevante aspecten worden meegewogen.
 - a. Wat merkt u als aanvrager/initiatiefnemer van deze ontwikkeling in positieve en negatieve zin?
 - b. Draagt de toepassing van ETFAL bij aan een samenhangende benadering van de leefomgeving?
4. Welke ervaringen heeft u met **informeel vooroverleg**?
 - a. Wat is het effect van het informeel vooroverleg? Draagt dit volgens u bij aan een soepeler verloop van de rest van de procedure? Waarom wel of niet?
 - b. Wat zijn volgens u *best practices* van gemeenten rondom het informeel vooroverleg?
5. Welke ervaringen heeft u met de **reguliere procedure**? *Toelichting:* In vergelijking met de beslistermijn voor afwijkactiviteiten onder het oude recht wordt de procedure verkort van 6 maanden naar 8 weken.
 - a. Draagt de reguliere procedure volgens u bij aan een snellere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
 - b. Ervaart u (ongewenste) neveneffecten als gevolg van de reguliere procedure?
6. Welke ervaringen heeft u met de **uitgebreide vergunningsprocedure**?
 - a. Draagt de uitgebreide procedure volgens u bij aan een betere besluitvorming?
 - b. Wat zijn volgens u voor- en nadelen van de uitgebreide procedure?
 - c. Ervaart u (ongewenste) neveneffecten als gevolg van de uitgebreide procedure?
7. Wat zijn uw ervaringen met het (al dan niet verplicht) organiseren van **participatie** rondom een initiatief?

Toelichting: onder de Omgevingswet is participatie bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet verplicht. Wel kan de gemeenteraad voor BOPA's een lijst van gevallen aanwijzen waar participatie verplicht is. De aanvrager moet dan aantonen dat aan participatie is gedaan.

 - a. Organiseert u alleen participatie als dit verplicht is, of ook wanneer dit niet verplicht is? En waarom?

- b. Is het voor u duidelijk aan welke eisen de participatie moet voldoen (kwaliteit)? Hebben gemeenten bijvoorbeeld regels vastgesteld over de wijze waarop participatie moet plaatsvinden?
 - c. Werd u bij het organiseren van participatie door de gemeente daarin begeleid? Zo ja, op welke manier?
 - d. Wat zijn de voor- en nadelen van een (verplicht) participatietraject rondom een initiatief?
 - e. Wat heeft u met de uitkomsten van het participatietraject gedaan? Heeft (verplichte) participatie bijgedragen aan snellere en betere besluitvorming?
8. Heeft u ervaring met het **bindend adviesrecht** van de gemeenteraad bij een BOPA? Hoe functioneerde dit in de praktijk?
- Toelichting:* de gemeenteraad is bevoegd om gevallen van BOPA's aan te wijzen waar de raad bindend adviesrecht heeft (zodat de raad een doorslaggevende stem kan hebben in gevallen waar zij dat nodig acht).
- a. *Indien van toepassing:* Leidde het bindend adviesrecht tot debat?
 - b. *Indien van toepassing:* Werd de vergunningsaanvraag binnen de termijn van de reguliere procedure afgehandeld (inclusief raadsbesluit)?

C. Afronding

Gespreksagenda voor gemeenten

Onderzoek naar de werking van de BOPA in de praktijk

1 Januari jl. is de Omgevingswet in werking getreden. De Evaluatiecommissie Omgevingswet (hierna: de EcO) is als onafhankelijke commissie ingesteld om gedurende 5 jaar de Omgevingswet te evalueren. Doel is om te evalueren hoe de Omgevingswet in de praktijk werkt en of de doelen worden bereikt. De EcO heeft KWINK groep gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de werking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) in de praktijk.

A. Kennismaking en toelichting op het onderzoek

B. Ervaringen met de werking van de BOPA in de praktijk

We zijn benieuwd naar uw beelden van de werking van het instrument in de praktijk, danwel de beoogde werking en bijdrage aan de doelen (ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Ow).

1. Welke ervaring heeft u met de BOPA-procedure?
2. Wat is uw overkoepelende beeld van de werking van de BOPA in de praktijk?
3. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor **wijzigen omgevingsplan of afwijken middels een BOPA**?
 - a. *Toelichting: Als een initiatiefnemer een activiteit wil uitvoeren in de leefomgeving die strijdig is met het omgevingsplan, dan kan de gemeente dit (als dat wenselijk wordt geacht) toch faciliteren. Gemeenten kunnen hun omgevingsplan wijzigen of kunnen van het omgevingsplan afwijken (met een BOPA).*
4. In hoeverre draagt de BOPA bij aan een meer **samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving** dan voor inwerkingtreding van de Ow? (specifiek: beelden over werking evenwichtige toedeling van functies aan locaties – ETFAL)
 - a. Hoe wordt de beoordeling van de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving geborgd in jullie werkwijze?
 - b. In hoeverre kan de verbrede reikwijdte bij toetsing bijdragen aan een betere balans tussen benutten en beschermen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
 - c. Wat gaat goed in de beoordeling van ETFAL en waar lopen jullie tegenaan?
 - d. Zijn er (ongewenste) neveneffecten van de verbrede reikwijdte bij de toetsing?
5. Draagt de **reguliere procedure** bij aan snellere besluitvorming?
 - f. Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
 - g. Zijn er (ongewenste) neveneffecten van de reguliere procedure?
6. In hoeverre maken jullie gebruik van de combinatie van BOPA met **informeel vooroverleg**? En zijn hier specifieke gevallen voor aangewezen?
 - a. Wat is het effect? Leidt het tot meer correct ingediende aanvragen, en daarmee ook tot snellere besluitvorming?
7. In hoeverre draagt de **uitgebreide vergunningsprocedure** bij aan betere besluitvorming?
 - a. Hebben jullie al gebruik gemaakt van de van uitgebreide procedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure)?
 - b. Waarom gebruiken jullie deze wel/niet en wat zijn de (neven)effecten?
 - c. Zijn/worden er binnen jullie gemeente beleidsregels opgesteld over hoe de criteria voor toepassing van de uitgebreide procedure uitgelegd en toegepast worden? Waarom wel/niet? *Toelichting: De criteria voor toepassing uitgebreide procedure zijn: ‘aanzienlijke gevolgen’ en ‘dat naar verwachting verschillende belanghebbenden daartegen bedenkingen zullen hebben’.*

8. In hoeverre draagt **verplichte participatie** bij een BOPA bij aan snellere en betere besluitvorming?
 - a. Heeft jullie gemeenteraad categorieën van gevallen aangewezen waarbij participatie verplicht is? Hoe is deze lijst tot stand gekomen?
 - b. Hebben jullie eisen gesteld aan de invulling van de participatieverplichting (bijvoorbeeld wat het minimale niveau van participatie is)? En is vastgelegd hoe wordt beoordeeld of aan de participatieverplichting is voldaan?
 - c. Zijn er BOPA-besluiten genomen waarbij verplichte participatie heeft plaatsgevonden? Zo ja:
 - i. Wat is het effect van de verplichte participatie geweest? En zijn er (ongewenste) neveneffecten?
 - ii. Hoe hebben aanvragers invulling gegeven aan hun verplichting om participatie t.a.v. de BOPA te organiseren? Welke gegevens leveren zij aan?
9. In hoeverre draagt het **bindend adviesrecht** bij aan beter evenwicht in de borging van het primaat van de raad en de voortgang van de procedure?
 - a. Heeft de gemeenteraad een lijst met categorieën van gevallen aangewezen waarop bindend adviesrecht van toepassing is? Wat typeert deze lijst?
 - b. In het geval de gemeenteraad een lijst met categorieën heeft aangewezen: hoe is deze tot stand gekomen?
 - c. Hoe functioneert het in bindend adviesrecht in de praktijk? (debat in de raad? doorlooptijd binnen termijn? aansluiting op vergadercyclus?)
10. Heeft **GS** advies met instemming gegeven bij een BOPA van uw gemeente?
 - a. Heeft de provincie gebruik gemaakt van de bevoegdheid om categorieën aan te wijzen voor advies met instemming?
 - b. Welke categorieën heeft de provincie aangewezen waarbij zij advies met instemming wil hebben?
 - c. Heeft GS gebruik gemaakt van de bevoegdheid om advies met instemming te geven bij een van uw BOPA's? Hoe werkt dit in de praktijk: ervaringen met toepassing?

D. Afronding

Bijlage 6. Gesprekspartners

Type gesprekken	Gesprekspartners
Verkennde gesprekken	
Diversen	VNG IPO IPLO BZK KOOP
Verdiepende gesprekken	
Gemeenten¹⁹	Altena Amsterdam Den Helder Lansingerland Leidschendam-Voorburg Nijkerk Purmerend Utrecht Westland Zwolle Enschede Gouda Amersfoort
Provincies	Noord-Brabant Noord-Holland Flevoland
(Perspectief van) initiatiefnemers	Rho Adviseurs PartnersRO

¹⁹ Bij de meeste gesprekken met gemeenten sloten meerdere medewerkers vanuit de gemeenten aan. Functies die aansloten zijn onder andere, VTH-medewerkers/vergunningverleners, teammanagers, projectleider omgevingsplan en beleidsmedewerkers Omgeving.



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK
GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl