

Gemeenteraad Nieuwkoop

datum 14 juli 2026
uw brief/kenmerk
zaaknummer 693966
behandeld door 
betreft Bopa-route of wijziging omgevingsplan bij particuliere woningbouwinitiatieven
bijlage(n)

Beste raadsleden,

Sinds de invoering van de Omgevingswet volgt het college actief de ontwikkelingen in de rechtspraak over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Iets wat wij u ook hebben toegezegd te zullen doen in de beantwoording van schriftelijke vervolgvragen van de VVD van 14 oktober 2025 (SV2025-20).

Recente uitspraken geven iets meer duidelijkheid over de mogelijkheden om via vergunningvoorschriften ongewenste planologische effecten te voorkomen. Deze ontwikkelingen geven ons de ruimte om onze werkwijze voor bepaalde particuliere woningbouwinitiatieven aan te passen.

Kort gezegd zullen wij bij herontwikkeling van bestaande bedrijfspercelen naar wonen vaker de BOPA-route overwegen, mits voldoende kan worden geborgd dat de bedrijfsactiviteiten daadwerkelijk worden beëindigd en dat geborgd wordt dat bedrijfsactiviteiten niet hervat kunnen worden.

De wettelijke publicaties vindt u op overheid.nl. Abonneer u via www.overheid.nl/berichten-over-uw-buurt.

Gemeente Nieuwkoop

Telefoon:

14 0172 (geen netnummer nodig)

Bezoekadres:

Postadres:

Klant Contact Centrum, Teylersplein 1

Postbus 1

info@nieuwkoop.nl

2441 LE Nieuwveen

2460 AA Ter Aar

www.nieuwkoop.nl

Volg de gemeente op Facebook: <https://facebook.com/GemeenteNieuwkoop> of X: <https://x.com/gemnieuwkoop>

BOPA versus wijziging omgevingsplan

<i>Onderwerp</i>	<i>BOPA</i>	<i>Wijziging Omgevingsplan</i>
Hoofddoel	Concreet initiatief mogelijk maken dat niet binnen de regels past.	Planregels of functies structureel aanpassen.
Karakter	Projectgericht	Regel- en gebiedsgericht
Juridische vorm	Vergunning/beschikking	Wijzigingsbesluit met planregels
Reikwijdte	Specifiek initiatief	Alle huidige en toekomstige initiatieven in gebied
Bevoegd gezag	college van B&W	Gemeenteraad, tenzij gedelegeerd
Maatwerk	Groot	Beperkt
Rechtszekerheid toekomst	Beperkt	Groot
Wijziging planregels	Nee	Ja
Onderzoeken	Toegesplitst op initiatief	Vaak breder van aard
Participatie	Vaak beperkt van omvang. Initiatiefnemer aan zet; alleen verplicht voor door de raad aangewezen categorieën	Vaak uitgebreider vanwege planwijziging met bredere gevolgen. Gemeente motiveert
Procedureduur	Meestal sneller (max 8 wkn bij reguliere procedure)	Vaak langer door planvorming en besluitvorming
Kosten	Vaak lager	Vaak hoger ^{*1}
Risico versnippering beleid	Groter wanneer veel ontwikkelingen via BOPA verlopen	Kleiner; beleid wordt integraal vastgelegd.
Politieke afweging	Vaak projectgericht	Meer beleidsmatig en strategisch van aard
Gebruik	Incidentele ontwikkeling	Structurele ontwikkeling
Bezwaar en beroep	Mogelijk	Geen bezwaar maar rechtstreeks beroep

*1 Op 12 juni 2026 is een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden gepubliceerd waaruit blijkt dat het vaststellen van een wijziging van het bestemmingsplan op verzoek, gezien moet worden als een publieke taak waarvoor geen leges geheven kunnen worden. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre deze uitspraak ook van toepassing is op omgevingsplanwijzigingen op verzoek.

Het voorkomen van oude gebruiksrechten

Belangrijk bij het toepassen van een BOPA-procedure is de vraag in hoeverre je (gebruiks)beperkingen kunt opleggen. Dit om te voorkomen dat na het verkrijgen van een vergunning alsnog een activiteit mogelijk blijft, omdat de regels uit het omgevingsplan dat niet verbieden. Immers bij gebruik van een BOPA blijft de onderliggende bestemming vooralsnog intact.

Er is een aantal mogelijkheden om bestemmingen uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan terzijde te schuiven.

Ten eerste

Via het opnemen van voorschriften (voorwaardelijke verplichting) in een BOPA-vergunning. (artikel 5.34 Ow)

Hiervoor geldt dat de voorschriften betrekking moeten hebben op:

- a. het gebied waar de vergunningsaanvraag op ziet;
- b. de aangevraagde ontwikkeling.

De voorschriften mogen een beperkend karakter hebben, maar ze moeten voortvloeien uit de beoordelingsregels die worden gehanteerd bij het beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Bij een BOPA-vergunning moeten wij beoordelen of een ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is. De Omgevingswet noemt dit een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)”. Daarbij wordt onder meer gekeken naar aspecten zoals milieu, leefbaarheid, verkeer en de belangen van omwonenden. Ook wordt getoetst aan instructieregels van Rijk en provincie.

De op 22 december 2025 gepubliceerde uitspraak (ECLI:NL:RBGEL:2025:6233) van de Voorzieningenrechter bevestigt de mogelijkheid tot het opnemen van gebruiksbeperkende voorschriften.

Ten tweede

Door het sluiten van een anterieure overeenkomst met kettingbeding. Dit is een privaatrechtelijk instrument waarmee afspraken met een wederpartij en rechtsopvolgers worden gemaakt over de wijze waarop zij gebruik maken van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Via zo'n overeenkomst kan de gemeente haar medewerking afhankelijk stellen van de mate waarin een wederpartij (of een derde) bereid is om afstand te doen van zijn of haar rechten krachtens het (tijdelijke) omgevingsplan.

Ten derde

Door het opnemen van voorrangsregels in het definitieve deel van het omgevingsplan op te nemen. De raad kan ons daarvoor bevoegdheid geven via een delegatiebesluit (artikel 2.8 Ow). Zodra de niet langer gewenste regels eenmaal terzijde zijn gesteld, dan kan het college met de BOPA-vergunning een nieuwe ontwikkeling mogelijk maken. Deze oplossing is er één voor op termijn, omdat op dit moment het van rechtswege ontstane omgevingsplan geen voorrangsregels bevat en de dialoog met uw raad over de delegatiebevoegdheid nog gevoerd moet worden.

De aangepaste benadering

Wij zullen in beginsel sturen op toepassing van een BOPA-procedure. Afhankelijk van de kenmerken van het initiatief, de ruimtelijke effecten en de mogelijkheden om bestaande gebruiksrechten uit te sluiten, kan alsnog worden gekozen voor een wijziging van het omgevingsplan. Concreet betekent dit het volgende:

- Voor de toepassing van de ruimte voor ruimte regeling blijft het toe te passen instrument de wijziging van het omgevingsplan. Een BOPA voor ruimte voor ruimte is alleen mogelijk, als er gebruik wordt gemaakt van glasrechten die al gesloopt en wegbestemd zijn op een plek waar al geen conflicterende functies meer zijn.
- Voor herontwikkeling van bedrijfsbestemmingen, waarbij op een locatie een bedrijf wordt ontmanteld en bedrijfsgebouwen worden gesloopt en op diezelfde locatie woningen met bijbehorend erf en tuin worden gerealiseerd, zal in beginsel aangestuurd worden op de BOPA-procedure. Hierbij moet de initiatiefnemer bereid zijn om naast de gebruikelijke overeenkomsten die zien op een sloopverplichting van

oude opstallen, nadeelcompensatie (ook wel bekend als planschade-overeenkomst) en volkshuisvestelijke aspecten als doelgroepen, speculatiebedingen, zelfbewoningsplicht, afdracht woonfonds etc., ook bereid zijn om een overeenkomst te tekenen waarbij bedrijfsactiviteiten niet opnieuw worden geëffectueerd. Milieurechten dienen te worden 'ingeleverd'.

- Voor transformatie oftewel hergebruik van bestaande gebouwen, waarbij geen sprake is van sloop maar van verbouw van de bestaande bedrijfsgebouwen, zal de inhoud van het project in belangrijke mate bepalend zijn voor het in te zetten instrument. Daarbij wordt vooral beoordeeld of redelijkerwijs kan worden voorkomen dat bedrijfsactiviteiten in de toekomst alsnog worden hervat. Onder meer de inrichting van het perceel, de omvang van het buitenterrein en de wijze waarop het gebouw wordt ingedeeld en gebruikt spelen daarbij een rol.

Hoewel initiatiefnemers de mogelijkheid hebben om zonder enige vorm van vooroverleg een BOPA-vergunning aan te vragen, blijkt in de praktijk dat voor sanering en/of woningbouwontwikkeling veelal principeverzoeken voorafgaan aan formele procedures. Wat dus niet verandert, is het moment waarop duidelijkheid aan initiatiefnemers wordt gegeven over welke route de gemeente voorstaat om toe te passen. Dat gebeurt namelijk op het moment dat antwoord wordt gegeven op het principeverzoek. De keuze voor BOPA of wijziging van het omgevingsplan wordt ook altijd met meerdere vakspecialisten besproken bij de intaketafel en het omgevingsoverleg.

Kanttekeningen

Democratische betrokkenheid van de gemeenteraad

Het toepassen van een BOPA is een bevoegdheid van het college. De raad blijft echter kaders stellen via het omgevingsplan, de omgevingsvisie, beleidsregels en de aangewezen advies- en participatie categorieën. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd conform motie treuzelen ongewenst (nr. 2023-049, d.d. 23-06-2023) over principeverzoeken welke mogelijk maatschappelijke impact kunnen hebben en kan desgewenst periodiek inzicht worden gegeven in de verleende BOPA-vergunningen.

Juridische ontwikkeling nog niet uitgekristalliseerd

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. De rechtspraak over de verhouding tussen BOPA's, vergunningvoorschriften en het omgevingsplan is nog volop in ontwikkeling. Hoewel recente uitspraken bevestigen dat vergunningvoorschriften kunnen worden ingezet om ongewenst gebruik te voorkomen, is nog niet op alle onderdelen duidelijk waar de juridische grenzen liggen. Toekomstige uitspraken van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen aanleiding geven om de huidige werkwijze opnieuw te heroverwegen.

Borging en handhaafbaarheid

Het succes van de voorgestelde aanpak staat of valt met de wijze waarop verplichtingen worden geformuleerd en vastgelegd. Vergunningvoorschriften en privaatrechtelijke afspraken moeten voldoende concreet, objectief bepaalbaar en handhaafbaar zijn. Wanneer voorschriften onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd of buiten het kader van de ETFAL-toets blijken te vallen, bestaat het risico dat handhaving niet mogelijk blijkt of dat in bezwaar- en beroepsprocedures discussie ontstaat over de uitleg daarvan.

Ook privaatrechtelijke afspraken kennen juridische grenzen. De gemeente kan via een overeenkomst niet onbepaald regelen wat publiekrechtelijk niet mogelijk is. Bovendien kan de naleving van privaatrechtelijke afspraken alleen worden 'gehandhaafd' middels een civielrechtelijke procedure en niet via bestuursrechtelijke handhaving.

Versnippering van het omgevingsplan

Een voordeel van de BOPA-route is de snelheid en flexibiliteit. Tegelijkertijd kan een veelvuldig gebruik van afzonderlijke vergunningen ertoe leiden dat de feitelijke ruimtelijke situatie steeds verder afwijkt van het omgevingsplan. Dit kan de inzichtelijkheid van de geldende regels voor inwoners, bedrijven en initiatiefnemers verminderen. De Omgevingswet verplicht gemeenten om verleende BOPA-vergunningen uiteindelijk in het omgevingsplan te verwerken. De termijn hiervoor is 1 januari 2032, of maximaal vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning. Hierdoor blijft het omgevingsplan op termijn actueel en inzichtelijk.

Soms is het verwerken van de BOPA in het omgevingsplan uiteindelijk niet mogelijk. Dit kan het geval zijn als de BOPA niet meer in overeenstemming is met:

- de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
- de instructieregels in de omgevingsverordening van de provincie
- een instructie van Rijk of provincie

Als een ontheffing van deze regels niet mogelijk is, dan moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de BOPA wijzigen of intrekken.

Afwegingskader - bedrijfssaneringsregeling

In het afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven en ruimtelijke kwaliteitsverbetering is de 'bedrijfssaneringsregeling' opgenomen. Deze regeling is gebaseerd op het toekennen van het recht om een woning te bouwen bij het opheffen van een bedrijfsfunctie (bedrijfsbestemming).

Het toepassen van de BOPA variant in dit scenario heeft tot gevolg dat de uiteindelijke tegenprestatie (het inleveren van de bedrijfsfunctie) pas op een later moment plaats zal vinden, namelijk bij het verwerken van de BOPA in het omgevingsplan (binnen de eerder genoemde periode van 5 jaar). Dit wijkt af van de oorspronkelijke opzet van de regeling, omdat hierbij scenario's met een uitgestelde tegenprestatie nooit aan de orde zijn geweest.

Hoewel de bedrijfsbestemming dus later dan beoogd met het kader wordt weggenomen, denken we met de BOPA variant nog steeds directe invulling te geven aan de saneringsopgave bij realisatie van het project. Onder saneren wordt in het afwegingskader immers verstaan, het staken van de bedrijfsvoering op een bedrijfslocatie en het slopen van de bedrijfsopstallen.

Belangen van omwonenden

Bij herontwikkeling van bedrijfspercelen naar wonen kan sprake zijn van belangen van omwonenden, zoals parkeerdruk, verkeersbewegingen, privacy of veranderingen in het straat- en landschapsbeeld. Ook wanneer voor een ontwikkeling de BOPA-route wordt gevolgd, blijven deze belangen onderdeel van de integrale belangenafweging die het college moet maken. Een zorgvuldige participatie en communicatie met de omgeving blijft daarom van belang.

Capaciteit en uitvoeringslasten

Hoewel een BOPA-procedure doorgaans sneller kan worden doorlopen dan een wijziging van het omgevingsplan, vraagt ook deze route een zorgvuldige beoordeling van onderzoeken, vergunningvoorschriften en overeenkomsten. De besparing in proceduredtijd leidt daarom niet automatisch tot een evenredige vermindering van de ambtelijke inzet.

Zoals hiervoor al aangegeven dient er bovendien rekening mee gehouden te worden dat uiteindelijk een BOPA-vergunning ook binnen vijf jaar verwerkt wordt in het omgevingsplan.

Tot slot

Met deze werkwijze verwachten wij woningbouwinitiatieven op voormalige bedrijfslocaties sneller en efficiënter te kunnen faciliteren, zonder afbreuk te doen aan een zorgvuldige ruimtelijke afweging. Tegelijkertijd blijven wij de jurisprudentie volgen en zullen wij uw raad informeren wanneer nieuwe ontwikkelingen aanleiding geven om deze werkwijze opnieuw te heroverwegen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop



Floris Schoonderwoerd
Gemeentesecretaris (loco)



Robbert-Jan van Duijn
Burgemeester