



FOTO: HANS HODES, HOMAN

De praktijk leert dat met een afwijkingenbeleid in de hand kleine afwijkingen met het omgevingsplan relatief snel te vergunnen zijn.

ETFAL BIJ EEN BOPA: TOETS DE AFWIJKING, NIET HET HELE PLAN

Wie tegenwoordig een vergunningaanvraag behandelt en toetst aan het omgevingsplan weet hoe het meestal gaat. De initiatiefnemer wil bouwen, verbouwen of uitbreiden, maar het bouwplan wijkt op één of meerdere punten af van het omgevingsplan. Dan komt al snel de vraag op tafel: kan het plan via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) worden verleend?

TEKST HENRY DE ROO

De Bopa is inmiddels geen uitzondering meer, maar dagelijkse kost in de praktijk van vergunningverleners en juristen. En daar zijn we met z'n allen behoorlijk druk mee. Logisch ook. Zolang gemeenten de volledige potentie van het nieuwe omgevingsplan nog niet benutten en plannen met een krimpfolie zijn belegd, blijft het zoeken naar een werkbare Bopa.

In een eerder artikel in dit blad, 'Van kruimel naar kramp: op zoek naar een werkbare Bopa',¹ stond ik daar al bij stil. Daarin vroeg ik aandacht voor het pragmatisch omgaan met beperkte afwijkingen. Een rondje langs de velden laat zien dat gemeenten volop zoeken naar die zogenoemde 'werkbare Bopa', en gelukkig lukt dat steeds meer. Soms ligt daar een afwijkingenbeleid aan ten grondslag, maar vaak ook niet. De praktijk leert dat



met een afwijkingenbeleid in de hand kleine afwijkingen van het omgevingsplan relatief snel te vergunnen zijn. Daarentegen zijn er ook gemeenten die voor relatief kleine afwijkingen een uitgebreide ETFAL-motivering (durven) te vragen. Waarbij er zelfs gemeenten zijn die hun eigen gemeentelijke format 'heilig verklaren'.

In de praktijk zijn er veel vragen over de ETFAL (Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties). Met name vragen over de reikwijdte van de toets, welke informatie op te vragen en de diepgang van de motivering liggen vaak voor. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is de kernvraag eigenlijk: wat wordt bij een afwijking van het omgevingsplan precies aan een ETFAL getoetst?

EEN KORTE PROCEDURELE TERUGBLIK

Juridisch zit het eigenlijk vrij simpel in elkaar. Bij een Bopa moet de gemeente beoordelen of de activiteit, al dan niet door het stellen van voorschriften,² met het oog op een ETFAL aanvaardbaar wordt geacht. Alleen dan kan de vergunning worden verleend.³ Daarbij heeft de gemeente beleidsruimte^{4,5} en heeft de betrokken belangen af te wegen.⁶ In de praktijk betekent dit dat de gemeente moet beoordelen of de afwijking acceptabel is. Daarbij mag de gemeente zelf afwegen welke belangen zwaarder wegen. Aan het besluit moet een deugdelijke motivering ten grondslag liggen.

Bij een Bopa worden slechts 'de gegevens en bescheiden verstrekt die nodig zijn om de gevolgen van die activiteit te beoordelen voor een ETFAL'.⁷ Het is belangrijk te beseffen dat een ETFAL een beoordelingskader is én geen aanvraagvereiste. In de praktijk betekent dat dat gemeenten alleen informatie zouden moeten opvragen die noodzakelijk is voor de beoordeling van de activiteit. Dat klinkt vanzelfsprekend. Ondanks dat laat de praktijk zien dat deze benadering niet altijd wordt gevolgd.

WAT WORDT BIJ EEN AFWIJING AAN EEN ETFAL GETOETST?

Bij een ETFAL gaat het om de vraag of het afwijken van het omgevingsplan aanvaardbaar is. De toets richt zich dus op de afwijking zelf. Dat betekent dat onderdelen van een project of bouwplan die al passen binnen het omgevingsplan in principe geen onderdeel vormen van de ETFAL-beoordeling.⁸ Over die onderdelen heeft de gemeenteraad immers al een planologische afweging gemaakt bij het vaststellen van het omgevingsplan (waaronder natuurlijk een voormalig bestemmingsplan of beheersverordening).

In de rechtspraak wordt dit uitgangspunt ook bevestigd. Zo oordeelde de rechtbank Gelderland⁹ in een zaak waarin de maximale goothoogte van bijgebouwen minimaal werd overschreden. De rechtbank maakte duidelijk dat het college niet opnieuw de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de woningen hoefde te beoordelen. Die woningen waren immers al toegestaan op grond van het bestemmingsplan (omgevingsplan).

De beoordeling moest zich daarom beperken tot de vraag of de beperkte verhoging van de goothoogte niet in strijd was met het ETFAL-criterium. Daarbij moest het college de belangen van omwonenden (zoals het belang van privacy en de eventuele beperking van uitzicht) betrekken. Het college moest dus beoordelen of de verhogingen van de goothoogte de belangen van omwonenden niet onevenredig schaadden.

Ook bij nieuwbouw geldt eenzelfde uitgangspunt. Dat laat deze uitspraak¹⁰ zien. Daarin ging het om een nieuw bedrijfsgebouw met afmetingen 100 meter lang, 50 meter diep en 15 meter hoog. Qua aard en omvang een behoorlijk groot project. De strijdigheid met het omgevingsplan voorzag echter in de overschrijding van de maximale bouwhoogte en niet de nieuwvestiging van het bedrijf op deze locatie. Vanuit het omgevingsplan is een bedrijfsgebouw toegestaan met een bouwhoogte van 10 meter. Dat bedrijfsgebouw mag op grond van het omgevingsplan ook bedrijfsmatig worden gebruikt. Dat betekent, en de rechter gaf dat duidelijk aan, dat verzoekers op grond van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het omgevingsplan ook geconfronteerd kunnen worden met een bedrijf en de daarbij komende hinder (bijvoorbeeld licht- en geluidhinder, verkeersbewegingen en verminderd uitzicht). In deze zaak lag ter beoordeling voor of de overschrijding van de maximaal toegestane bouwhoogte met 5 meter voor verzoekers tot onevenredige nadelige gevolgen zou leiden, en niet de nieuwvestiging van het bedrijf op deze locatie.

Een vergelijkbare lijn is te zien in deze uitspraak.¹¹ Daarin ging het om een appartementencomplex met een bouwhoogte van 15,70 meter, terwijl het planologisch regime een maximale hoogte van 15 meter toestond. De overschrijding bedroeg dus 70 centimeter. Ook in deze uitspraak maakte de rechter duidelijk dat bij de ETFAL-toets uitsluitend de overschrijding van de maximale bouwhoogte ter beoordeling voorlag.

WAT BETEKENT DIT VOOR DE PRAKTIJK?

De les uit de rechtspraak is eigenlijk vrij simpel. Bij een Bopa wordt niet het hele project beoordeeld, maar ligt alleen de afwijking met het omgevingsplan ter ETFAL-beoordeling voor. Voor vergunningverleners en juristen betekent dit dat het bij een Bopa belangrijk is om eerst scherp te bepalen wat precies de afwijking met het omgevingsplan is. Pas daarna komt de vraag aan de orde welke belangen daarbij een rol (kunnen) spelen én welke informatie nodig is om die belangen te beoordelen. In de praktijk betekent dat dus niet dat er altijd een uitgebreide ruimtelijke motivering nodig is. Soms volstaat een beperkte en gerichte motivering.

Uit vaste (Wabo-)jurisprudentie^{12,13} volgt dat bij een beperkte afwijking ook de motivering beperkter kan zijn. De diepgang van de motivering moet in verhouding staan tot de aard en omvang van de afwijking. Hoe groter de inbreuk, hoe uitgebreider de motivering.¹⁴ Een beperkte Bopa of een Bopa-light is vanuit de rechtspraak dus niet vreemd.

Wanneer dat uitgangspunt uit het oog wordt verloren, ontstaat het risico dat bij kleine afwijkingen een veel bredere beoordeling wordt uitgevoerd dan nodig is. Dat leidt al snel tot (het opvragen van) onderzoeken naar bijvoorbeeld verkeer, geluid, stikstof of ecologie, terwijl de afwijking daar niet of nauwelijks invloed op heeft. Dit leidt niet alleen tot extra werk voor vergunningverleners en juristen, of de omgevingsdiensten, maar ook voor de initiatiefnemers en hun adviseurs. Over de kosten maar niet gesproken!

TOT SLOT

Zo zie je maar: een ETFAL is geen reden voor kramp. Het is vooral een uitnodiging om scherp te kijken naar wat daadwerkelijk afwijkt van het omgevingsplan en alleen dát, gelet op de betrokken belangen, te beoordelen.

Voor vergunningverleners en juristen betekent dat vooral één ding: eerst bepalen waar de afwijking zit, en pas daarna beoordelen welke belangen daarbij een rol spelen. Niet groter maken dan het is. Dat maakt de ETFAL-beoordeling niet alleen juridisch zuiverder, maar ook een stuk werkbaarder. ■

OVER DE AUTEUR

HENRY DE ROO IS ADVISEUR FYSIEKE LEEFOMGEVING EN BOUWREGELGEVING BIJ ROOBEEK ADVIES, DOCENT BIJ ROOBEEK ACADEMIE EN IS LID VAN DE REDACTIERAAD VAN DIT VAKBLAD.

- 1 PONT, vakblad bouwen met kwaliteit 2025-6, pag. 14-17.
- 2 Rb. Gelderland d.d. 22 december 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6233.
- 3 Artikel 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.
- 4 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282.
- 5 Rb. Oost-Brabant d.d. 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5114.
- 6 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:282.
- 7 Artikel 7.207B, lid 2 onder a. Omgevingsregeling.
- 8 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 29 januari 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:538 (r.o. 5.1).
- 9 Rb. Gelderland d.d. 2 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2025:11398.
- 10 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 29 januari 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:538.
- 11 Rb. Zeeland-West-Brabant d.d. 23 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:294.
- 12 ABRvS d.d. 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:915.
- 13 ABRvS d.d. 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1637.
- 14 Rb. Noord-Nederland d.d. 2 december 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:4875.



Een appartementencomplex is 70 centimeter hoger dan het planologisch regime toestaat. Ook in deze uitspraak maakte de rechter duidelijk dat bij de ETFAL-toets uitsluitend de overschrijding van de maximale bouwhoogte ter beoordeling voorlag.



Een nieuw bedrijfsgebouw is 5 meter hoger dan planologisch toegestaan. De vraag is dan: leidt dit voor verzoekers tot onevenredige nadelige gevolgen? De nieuwvestiging van het bedrijf op deze locatie doet niet ter zake.