



Delft University of Technology

Afwijkplanologie in de Omgevingswet de goede ruimtelijke ordening verdwijnt uit beeld

Korthals Altes, W.K.

Publication date
2025

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Korthals Altes, W. K. (null). (2025). Afwijkplanologie in de Omgevingswet: de goede ruimtelijke ordening verdwijnt uit beeld., Gebiedsontwikkeling.nu.

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*

Source: Altes, W. K. (2025, May 14). *Afwijkplanologie in de Omgevingswet: de goede ruimtelijke ordening verdwijnt uit beeld*. Gebiedsontwikkeling.nu. Retrieved October 6, 2025, from <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/afwijkplanologie-in-de-omgevingswet-de-goede-ruimtelijke-ordening-verdwijnt-uit-beeld/>

Afwijkplanologie in de Omgevingswet: de goede ruimtelijke ordening verdwijnt uit beeld

De maatschappij staat niet stil en dat leidt voortdurend tot plannen en projecten van initiatiefnemers. Hoe speelt de ruimtelijke ordening daarop in? Komt de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (waar we in Nederland zo trots op zijn) nog steeds goed tot stand, ook nu de Omgevingswet van kracht is? TU Delft-hoogleraar Willem Korthals Altes heeft er grote twijfels bij. “Vergunningen verlenen wordt zo het ritselen door mensen die de weg kennen.”

Het is bijzonder om te zien hoe sommige voorspellingen in ons vakgebied ook daadwerkelijk uitkomen. In 2017 schreef ik in het tijdschrift Rooilijn [een artikel](#) met de titel ‘Afwijkplanologie’. Daarin ging het over de te verwachten werkwijze onder de nieuwe Omgevingswet. En dan met name over de situatie die ontstaat wanneer een nieuw initiatief niet voldoet aan het planologisch kader voor de betreffende locatie.

Ik verwachtte toen dat gemeenten het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen veelal niet zouden aanpakken via de aanpassing van het lokale omgevingsplan. In plaats daarvan zou de keuze veel eerder vallen op een afwijkingsprocedure: sneller en minder gedoe (vooral voor de gemeenten zelf). Nu, bijna een decennium later, is de Omgevingswet eindelijk van kracht en zijn [de eerste ervaringen](#) met deze wet door de minister van VRO naar de Tweede Kamer gestuurd. Wat blijkt uit [de conclusies van de Evaluatiecommissie](#): mijn sombere verwachtingen blijken geheel bewaarheid te worden in de huidige praktijk. Gemeenten kiezen massaal voor de afwijkingsmogelijkheid. Om een nieuw gezegde te introduceren: korte klappen, snel thuis.

Elke wet komt met nieuw taalgebruik en zo ook hier. Wanneer er sprake is van een voorgenomen activiteit die in strijd is met het omgevingsplan, spreekt de wetgever over een ‘buitenplanse omgevingsactiviteit’ (kortweg BOPA). Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning voor een BOPA verlenen als de activiteit voldoet aan een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ – het EFTAL-principe. Recent heeft KWINK groep [onderzocht](#) hoe gemeenten omgaan met deze mogelijkheid om toch bepaalde ontwikkelingen toe te staan – in afwijking dus van het planologisch kader. Het blijkt dat dit veelvuldig voortkomt en dat gemeenten inderdaad niet kiezen voor de aanpassing van het omgevingsplan.

Logische vervolgvraag

De onderzoekers van KWINK groep ontdekten dat er tot 1 augustus 2024 meer dan 1.000 BOPA's in een Gemeenteblad zijn gepubliceerd. Op basis van analyses en interviews is de verwachting dat het aantal daadwerkelijk genomen besluiten van gemeenten over BOPA's een veelvoud hiervan bedroeg. Een groot deel van deze besluiten gaat over kleine aanpassingen. Kenmerkend aan een BOPA is dat de oude functie (bestemming) juridisch blijft bestaan. In afwijking van de oude functie wordt vervolgens door de gemeente een omgevingsvergunning verleend. Als die vergunning niet wordt benut, kan nog steeds voor de oude functie een bouwaanvraag worden gedaan. De omgevingsvergunning moet dan worden verleend omdat die overeenkomt met het nog steeds geldende omgevingsplan. Alle opties blijven dus open.

De logische vervolgvraag over deze uitkomst luidt dan: waarom kiezen gemeenten niet voor die andere mogelijkheid, *in casu* het aanpassen van het omgevingsplan? Welnu, uit de enquête van KWINK blijkt dat het systeem om het omgevingsplan te wijzigen nog niet goed werkt. Sowieso bedraagt de doorlooptijd (op papier) van de wijziging van een omgevingsplan 26 weken, tegen 8 weken voor een BOPA. Verder moet de gemeente de participatie organiseren rondom een wijziging van het omgevingsplan en een procedure via de gemeenteraad voeren. Bij een BOPA dient de initiatiefnemer in de aanvraag verslag te doen van de participatie (en het draagvlak dat hiermee is gecreëerd). Het College van B&W kan vervolgens zelf (tenzij de gemeenteraad anders heeft bepaald) de vergunning verlenen. Het zijn blijkbaar voor de gemeenten voldoende redenen om niet voor de marsroute van het aangepaste omgevingsplan te kiezen. Het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel aan publieke zijde zal hier veel mee te maken hebben.

Groeiende werkdruk

Het is echter de vraag of gemeenten zich hiermee op de langere termijn niet zwaar in de nesten werken c.q. zichzelf in de wielen rijden. Ook achter het verlenen van een BOPA-vergunning komt namelijk het nodige werk weg aan publieke zijde. Volgens de Omgevingswet moet een BOPA binnen vijf jaar worden verwerkt (en in de overgangsperiode niet voor 2032) in het omgevingsplan, voor zover het gaat om voortdurende omgevingsplanactiviteiten. Dit lijkt echter meer een termijn van orde te zijn dan een fatale termijn. De Evaluatiecommissie maakt zich zorgen over de werkdruk die de komende jaren voor gemeenten ontstaat om al deze BOPA's te verwerken in hun omgevingsplannen.

Een tweede probleem dat zich hierbij voordoet, is de slinkende invloed van de gemeenteraad. Bij het vaststellen van een gewijzigd omgevingsplan om een ontwikkeling mogelijk te maken, kan de gemeenteraad er niet omheen om ook alle tussentijds verleende BOPA-vergunningen op te nemen in het betreffende omgevingsplan. Van enige beleidsvrijheid is geen sprake; de gemeenteraad móet een BOPA opnemen in het nieuwe

plan en hier staat geen bezwaar en beroep tegen open. Een initiatiefnemer is bovendien niet verplicht om gebruik te maken van de extra ruimte die een BOPA biedt; het project kan gewoonweg op dat moment niet doorgaan. De ruimere planologische mogelijkheden blijven wel juridisch boven de locatie hangen. Daarmee worden onzekerheid en onvoorspelbaarheid troef.

Hoe moeten we deze situatie nu beoordelen? VRO-minister Mona Keijzer is niet erg onder de indruk en ziet dit deels als ‘overgangsproblematiek’. Immers, gemeenten hebben (volgens overgangsregelingen) tot 2032 de tijd om te komen tot een omgevingsplan. Daarom is het “nu nog niet goed te beoordelen in hoeverre dit eventueel leidt tot een gebrek aan samenhang” (p. 3 van de brief aan de Tweede Kamer). Het gebrek aan samenhang in de overgangsperiode tot 2032 wordt kennelijk niet als een probleem beschouwd en de minister wil afwachten tot ná 2032 voordat wordt onderzocht of maatregelen nodig zijn. Er is, zoals de Evaluatiecommissie Omgevingswet (2025) opmerkt, overigens geen sanctie op het niet halen van de deadline in 2032. Het beeld is duidelijk: binnen deze context zetten gemeenten hun schaarse ambtelijke capaciteit liever in voor het juridisch mogelijk maken van woningbouw dan voor het tijdig bijwerken van de omgevingsplanadministratie.

Goede afweging

In mijn beleving leidt dit alles tot forse zorgen omtrent de genoemde ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (EFTAL). Onder de Wet ruimtelijke ordening stond dit principe bekend als het bestemmen volgens de principes van ‘een goede ruimtelijke ordening’. Met de Omgevingswet is het principe van de goede ruimtelijke ordening in theorie verbreed, de Omgevingswet gaat immers over bijna alles wat relevant kan zijn voor de fysieke leefomgeving. De ambities voor een samenhangende ruimtelijke inrichting zijn daarmee vergroot.

De gevreesde afwijkplanologie die zich thans ontvouwt, leidt tot een uitval van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Het op basis van concrete projecten toestaan van allerlei initiatieven maakt het evenwel lastig om te komen tot deze evenwichtige benadering. Het wordt zeer onoverzichtelijk als er heel veel losse afwijkingen zijn toegestaan naast een omgevingsplan. Onduidelijk is dan namelijk ook in hoeverre de principes achter die afwijkingen ook van toepassing zijn op andere locaties in de gemeente.

Mijn conclusie is dat de oorspronkelijke gedachte van een omgevingsplan (zowel de initiatiefnemer als de gemeente krijgt snel inzicht in de juridische (on)mogelijkheden) niet wordt bewaarheid. De veelheid van BOPA-besluiten suggereert dat er buiten het plan prima wat ‘geregeld’ kan worden. Het inzicht in wat er precies geregeld kan worden, wordt niet echt in samenhang geboden. Vergunningverlening wordt zodoende meer het ritselen door mensen die de weg kennen, dan het ordentelijk en uniform regelen van activiteiten

van burgers. De gevroesde afwijkplanologie die zich thans ontvouwt, leidt tot een uitval van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij wordt vooral voortgebouwd op bestaande routines, omdat er nergens meer ruimte bestaat om te komen tot een goede afweging van initiatieven.