

# Beleidsregel BOPA – eenvoudig Lelystad 2024

## 1. Achtergrond en aanleiding

Met ingang van 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Onder de Omgevingswet mogen activiteiten (bouwen, gebruik, milieu) alleen plaatsvinden als deze voldoen aan de regels van het omgevingsplan. Dit kunnen algemene regels zijn maar de gemeente kan ook in het omgevingsplan regelen voor welke omgevingsplanactiviteiten een omgevingsvergunning nodig is. In het omgevingsplan worden de beoordelingsregels voor het verlenen van de omgevingsvergunning opgenomen. Onder de Wabo bestond er een zogenaamde “kruimelgevallenregeling” waarbij het op een eenvoudige manier mogelijk was om af te wijken van het bestemmingsplan. De vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan is nu vervangen door een vergunning voor een Buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA), waarbij moet worden aangetoond dat er sprake is van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (ETFAL, zie ook paragraaf 2.2). Dit gebeurt door het opstellen van een onderbouwing met allerlei toetsen en onderzoeken. Deze ETFAL is met name voor de eenvoudige bouw- of gebruiksactiviteiten een behoorlijke belasting. Met dit beleid wordt voor de activiteiten aangegeven wanneer een BOPA kan worden aangevraagd zonder dat hiervoor aan de volledige afwegingskaders van de ETFAL wordt getoetst en waarvoor dus geen volledige ETFAL hoeft te worden aangeleverd. Daarnaast is het een afwegingskader wanneer er kan worden meegewerkt aan een kleine afwijking van het omgevingsplan.

De gemeente kan er voor kiezen de regels uit de voormalige “kruimelgevallenlijst” geheel of gedeeltelijk als binnenplanse vergunningplicht in het omgevingsplan op te nemen. Doen we dat niet, dan blijven alle voormalige kruimelgevallen een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente Lelystad is niet direct in staat om het omgevingsplan te wijzigen, wanneer er initiatieven ingediend worden die niet passen in het Omgevingsplan. Daarom is het wenselijk om voor de eenvoudiger BOPA's die vaak worden aangevraagd, zoals bijbehorende bouwwerken, een beleidsregel op te stellen, zodat vooraf voor iedereen duidelijk is onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het omgevingsplan, zolang deze afwegingscriteria nog niet zijn opgenomen in het omgevingsplan. De beleidsregel zorgt voor een snellere doorlooptijd van een aanvraag en voor uniformiteit.

## 2. De omgevingsplanactiviteit

Een omgevingsplanactiviteit is een activiteit op basis van regels in het omgevingsplan. Zowel de binnenplanse als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vallen onder het begrip ‘omgevingsplanactiviteit’ (OPA) die wordt gedefinieerd in de Omgevingswet:

**Omgevingsplanactiviteit:** activiteit, inhoudende:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan (OPA),
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan (BOPA) of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (BOPA).

De buitenplanse omgevingsplanactiviteit biedt flexibiliteit ten opzichte van het omgevingsplan. Een initiatief dat niet past binnen de regels van een omgevingsplan kan via de BOPA-omgevingsvergunning worden toegestaan. Dit beleid richt zich op de Buitenplanse omgevingsactiviteiten voor de eenvoudiger bouwactiviteiten en waarvan wordt aangenomen dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

## 2.1 Toetsingskader BOPA

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dat betekent dat de vergunning alleen wordt verleend:

- met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL);
- als daarbij voldaan wordt aan de (specifieke) beoordelingsregels uit artikel 8.0b tot en met 8.0e van het Bkl. Die beoordelingsregels komen overeen met de regels die gelden voor het opstellen van een omgevingsplan. Dat betekent dat ook de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl gelden.

## 2.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties BOPA eenvoudig van aard

De aanvraagvereisten voor een BOPA en het aanleveren en beoordelen van een volledige ETFAL is een zeer uitvoerige exercitie. Zo moet er een onderbouwing worden aangeleverd voor de ladder voor duurzame verstedelijking, Flora & Fauna, Luchtkwaliteit, Geluid, Geur, Omgevingsveiligheid, Trilling, Bodem, Spuitzone onderzoek, weging van het waterbelang, Verkeersgeneratie, welstand en duurzaamheid & gezondheid. Voor de eenvoudige activiteiten wordt het aanleveren van al deze gegevens gezien als disproportioneel en lastenverzwarend (administratief en financieel). Dit geldt met name voor de bouwactiviteiten waarbij onder de kruimelgevallenlijst van de Wabo standaard eenvoudig kon worden afgeweken van het bestemmingsplan, omdat de ruimtelijke impact aanvaardbaar werd geacht. Denk hierbij aan een bijgebouw bij een woning of een bouwwerk geen gebouw zijnde zoals een erfafscheiding. Met dit beleid wordt voor de activiteiten aangegeven wanneer een BOPA kan worden aangevraagd zonder dat hiervoor aan de volledige afwegingskaders van de ETFAL wordt getoetst en waarvoor dus geen volledige ETFAL hoeft te worden aangeleverd.

Dit sluit aan bij de werkwijze van de gemeente Lelystad waarbij onder de Omgevingswet onderscheid gemaakt wordt tussen

- Activiteiten eenvoudig van aard
- Activiteiten complex van aard
- Activiteiten zeer complex van aard

Dit onderscheid in complexiteit wordt gehanteerd voor de risicoanalyse voor vergunningverlening en toezicht en handhaving, voor de registratie in CLO en voor de legesverordening. Zo wordt in de legesverordening onderscheid gemaakt in een BOPA eenvoudig van aard en een BOPA complex van aard. Dit impliceert dat er voor de eenvoudige BOPA minder werkzaamheden worden verricht.

## 3. Beleid

Het doel is het verschaffen van een helder en consistent beleid voor aanvragen voor een BOPA voor de activiteit bouwen en/of gebruik die als eenvoudig worden aangemerkt, waarvoor geen volledige ETFAL is vereist en waaraan kan worden meegewerkt. Zo verschaft de regeling inzicht in de relevante afwegingscriteria en het plaatselijke toepassingsbereik en wordt daarnaast de basis geboden voor een zorgvuldige motivering en een efficiënte afdoening van aanvragen.

In onderstaande tabel/lijst wordt aangegeven in welke situaties een aanvraag voor een BOPA in behandeling kan worden genomen zonder dat een uitgebreide ETFAL wordt aangeleverd en waaraan kan worden meegewerkt. Deze lijst zal te zijner tijd worden opgenomen in het Omgevingsplan zodat hiervoor geen BOPA meer nodig is maar kan worden volstaan met OPA.

1. Een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 2.29, onder p, sub 1 (Besluit bouwwerken leefomgeving), dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemd eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: <ol style="list-style-type: none"> <li>niet hoger dan 5 m, en</li> <li>de oppervlakte niet meer dan 50 m<sup>2</sup>.</li> </ol>
2. Een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: <ol style="list-style-type: none"> <li>niet hoger dan 10 m, en</li> <li>maximale oppervlakte van 50 m<sup>2</sup>.</li> </ol>
3. Een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw dan wel de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard.
4. Een antenne-installatie, mits wordt voldaan aan de volgende eis: <ol style="list-style-type: none"> <li>niet hoger dan 32,5 meter.</li> </ol>
5. Het gebruiken van gronden voor een niet ingrijpende herinrichting van het openbaar gebied.
6. Het afwijken van getallen, maten of percentages in het omgevingsplan, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: <ol style="list-style-type: none"> <li>de afwijking niet meer dan 10% is van de opgenomen waarde; en</li> <li>de afwijking nodig is als gevolg van meetverschillen of ter verduurzaming van het gebouw.</li> </ol>
7. Een woonhuis te gebruiken voor kamerverhuur, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: <ol style="list-style-type: none"> <li>Een aanvraag tot kamerbewoning wordt ingediend door een toegelaten instelling/ wooncorporatie die in Lelystad gevestigd is en woningen uit Lelystad in zijn bezit heeft;</li> <li>er maximaal 3 huurders zijn en niet meer huurders dan aanwezige slaapkamers.</li> </ol>
8. Een bijbehorend bouwwerk, bij woningen, mits, voor zover gelegen binnen de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eis, voor het bouwen achter de voorgevel van een woning: <ol style="list-style-type: none"> <li>de goothoogte van een aan de woning gebouwd bijbehorend bouwwerk mag niet meer bedragen dan 0,30 m boven de vloer van de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw.</li> </ol>
9. Carport bij een woning, mits wordt voldaan aan de volgende eis: <ol style="list-style-type: none"> <li>de grondoppervlakte van de carport niet meer dan 40 m<sup>2</sup> bedraagt.</li> </ol>

#### 4. Algemene afwegingscriteria

##### 4.1 Afwegingscriteria

Voor de in de lijst voorkomende activiteiten worden vervolgens de volgende aspecten afgewogen bij het oordeel of een BOPA kan worden verleend. Waarbij opgemerkt wordt dat er maatwerk wordt verleend per locatie, zo wordt het bouwen in een woongebied anders beoordeeld als het bouwen naast een spoorlijn.

- Er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van het woon- en leefklimaat, waaronder mede wordt verstaan:
  - Hinder.
  - Bezonning.
  - Privacy.
  - Gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden.
  - Het straat en bebouwingsbeeld ofwel de specifieke stedenbouwkundige context – in het verlengde daarvan wordt voldaan te worden aan redelijke eisen van welstand (w.o. ook materialisatie). In algemene zin geldt terughoudendheid wat betreft bouwen voor de voorgevel en boven de bestaande bouwhoogtes in de directe nabije omgeving. Er wordt aansluiting gezocht te worden bij omliggende bebouwing bij gelijke bouwblokken.
  - Monumentale en/of cultuurhistorische waarden; het advies van de daartoe aangewezen adviseurs is hiervoor leidend.

- Landschappelijke en/of natuurlijke waarden.
  - De beleving van groen- en waterstructuren.
  - De (verkeers)veiligheid.
  - Ecologie.
  - Bodem.
  - In het geval van kamerverhuur er geen nadelige effecten op de leefbaarheid in de omgeving te verwachten zijn.
2. Er wordt – voor zover van toepassing – tegemoetgekomen aan gemeentelijke ambities en beleidsuitgangspunten op het gebied van Duurzaamheid, Gezondheid; Klimaatadaptatie.
  3. Er wordt voldaan te worden aan de behoefte aan parkeergelegenheid conform het op dat moment geldende parkeerbeleid. Indien van toepassing wordt daarnaast voldaan te worden aan voldoende gelegenheid voor laden en lossen.
  4. Er wordt voldaan te worden aan overige, voor een concrete situatie van toepassing zijnde, beleidsuitgangspunten, die in vooroverleg met de gemeente kenbaar worden gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan een visie, masterplan of programma voor het betreffende gebied/ initiatief.
  5. Er wordt aangetoond te worden dat er overleg met de omgeving heeft plaatsgevonden.

#### 4.2. Privaatrechtelijke aspecten

Een omgevingsvergunning heeft naast publiekrechtelijke ook privaatrechtelijke aspecten. De relatie tussen de bepalingen uit het omgevingsplan enerzijds en het burendrecht anderzijds kunnen tot uiting komen bij het realiseren van onder andere bijgebouwen en erfafscheidingen. Hierbij kan de uitvoering leiden tot onenigheid tussen burenen. Bezwaren die ten aanzien van bouwwerken kenbaar zijn gemaakt, zijn vaak privaatrechtelijk van aard. Is een bouwplan passend binnen het omgevingsplan en is de bouwactiviteit niet in strijd met het Besluit bouwwerken leefomgeving, dan kunnen privaatrechtelijke aspecten niet leiden tot een weigering van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

In het kader van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijkingsprocedure) dienen privaatrechtelijke belangen echter wel te worden meegewogen. Indien er sprake is van een duidelijke privaatrechtelijke belemmering, wordt geen medewerking verleend en zal de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (ruimtelijke vergunning) geweigerd worden.

De civiele rechter is in eerste instantie bevoegd om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit. Met een duidelijk (of evident) karakter van de privaatrechtelijke belemmering wordt bedoeld dat zonder nader onderzoek vaststaat en dus vastgesteld kan worden dat de te verlenen omgevingsvergunning niet tot uitvoering kan worden gebracht, omdat een privaatrechtelijke grond hieraan in de weg staat.

Een privaatrechtelijke afweging die moet worden gemaakt door het bevoegd gezag voor verlening van een omgevingsvergunning volgt uit boek 5 titel 4 van het Burgerlijk Wetboek. Hieronder valt te denken aan: bezonningaspecten, zakelijke rechten, eigendomsverhoudingen en/of er vensters, andere muuropeningen, balkons of soortgelijke werken in de beoogde bebouwing zijn die strijdig zijn met het burendrecht (ex. Artikel 5:50 BW).

## 5. Algemene bepalingen

### 5.1 Reguliere procedure

De hoofdregel is dat de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gevolgd (artikel 16.62, Omgevingswet). Dit betekent dat er onder de Omgevingswet vaker sprake is van een termijn van 8 weken. Alleen bij uitzondering kan de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing zijn.

## 5.2 Grondslag beleid

Artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijke uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Onder beleidsregel wordt ingevolge artikel 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

## 5.3 Grondslag BOPA

De juridische grondslag voor de BOPA is de vergunningplicht in artikel 5.1 lid 1 onder a, art. 5.2 Omgevingswet en artikel 5:21, tweede lid, onder b. Omgevingswet. Daar wordt bepaald dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. In de begripsbepalingen van de Omgevingswet staat wat een omgevingsplanactiviteit is en daar valt ook de BOPA onder.

## 5.4 Begripsomschrijvingen

Voor de begripsomschrijvingen en de wijze van meten wordt verwezen naar de begripsomschrijvingen bijlage 1 van uit het Bbl. In aanvulling op de begripsomschrijvingen van het Bbl:

- Bebouwde kom: de bebouwde kom of kommen zoals weergegeven op de kaart in bijlage I bij de verordening voor de Fysieke Leefomgeving (VFL).

# 6. Slotbepalingen

## 6.1 Nadeelcompensatie

Het bevoegd gezag kan de kosten van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk verhalen op de initiatiefnemer. Dit kan worden geregeld in een overeenkomst (artikel 13.3c Omgevingswet). De initiatiefnemer is dan belanghebbende bij het besluit tot toekenning van de schadevergoeding.

Per geval zal worden bekeken of een nadeelcompensatie overeenkomst gesloten wordt te worden tussen initiatiefnemer en de gemeente. Voor een BOPA – eenvoudig zal het in de regel niet nodig zijn om een overeenkomst af te sluiten, maar afhankelijk van het bouwwerk en de impact daarvan op de omgeving kan in sommige gevallen een overeenkomst noodzakelijk zijn, denk hierbij aan een antennemast hoger dan 30 meter. De eventuele kosten komen voor rekening van de initiatiefnemer. Indien de initiatiefnemer niet tijdig besluit tot aangaan van een overeenkomst is het plan economisch niet uitvoerbaar. Dit is een reden om de aanvraag voor een BOPA te weigeren.