

13 BOUWEN EN RUIMTELIJKE ORDENING

- 13.1 Inleiding
- 13.2 Historie. Kort overzicht van de totstandkoming van het rechtsgebied
- 13.3 Juridische structuur
- 13.4 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
 - 13.4.1 Omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk
 - 13.4.2 Vergunningvrije werken
 - 13.4.3 Twee procedures: regulier of uitgebreid
 - 13.4.4 Indieningsvereisten
 - 13.4.5 Flexibiliteit: deelvergunningen en gefaseerde vergunningen
 - 13.4.6 Weigeringsgronden voor de omgevingsvergunning
 - 13.4.7 Rechtsbescherming
- 13.5 De Woningwet
 - 13.5.1 Het Bouwbesluit
 - 13.5.2 De gemeentelijke bouwverordening
 - 13.5.3 Welstandseisen
- 13.6 De Wet ruimtelijke ordening
 - 13.6.1 Karakter van de Wet ruimtelijke ordening
 - 13.6.2 Ruimtelijke ordening op rijksniveau: structuurvisies en algemene regels
 - 13.6.3 Ruimtelijke ordening op provinciaal niveau: structuurvisies en algemene regels
 - 13.6.4 Ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau: de structuurvisie
 - 13.6.5 Ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau: het bestemmingsplan
 - 13.6.6 Afwijken van een bestemmingsplan
 - 13.6.7 De beheersverordening
 - 13.6.8 Het exploitatieplan
- 13.7 Actuele ontwikkelingen in het vakgebied

13.1 Inleiding

Het is in ons land niet zonder meer toegestaan om op eigen grond te bouwen wat men wil. In de loop van de vorige eeuw is een omvangrijk stelsel van regels ontwikkeld dat de overheid grote invloed geeft op 'wat waar mag worden gebouwd'. Het wettelijke uitgangspunt is zelfs dat het verboden is te bouwen zonder omgevingsvergunning (art. 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Zoals gezegd geldt die regel ook voor bouwen op eigen grond. We mogen aannemen dat de schaarse ruimte in ons land, samen met ambitieuze sturingspretenties van de overheid, de belangrijkste verklaring biedt voor het bestaan van het uitgebreide stelsel van regels in de ruimtelijke ordening.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij enkele onderdelen van het *ruimtelijke ordeningsrecht*. Het gaat dan om het recht dat betrekking heeft op de sturing door de overheid van het grondgebruik. Met het ruimtelijke ordeningsrecht komt men in aanraking bij bijvoorbeeld woningbouw en utiliteitsbouw (kantoren, fabrieken enz.), aanleg van auto-, vaar- en spoorwegen, aanleg van havens, boringen naar olie en gas, stedelijke herinrichting en bij bouw van rioolwaterzuiveringsinstallaties.

In dit hoofdstuk wordt voorbijgegaan aan het privaatrechtelijk bouwrecht. Dat betekent dat onderwerpen als overeenkomsten tussen opdrachtgever en architect, algemene voorwaarden in de bouw, of toerekenbare tekortkoming van de aannemer buiten beschouwing blijven (zie daarvoor hoofdstuk 14).

13.2 Historie. Kort overzicht van de totstandkoming van het rechtsgebied

Overheidsinvloed op de ruimtelijke ordening en het bouwen is een oud verschijnsel. Het startpunt van ons huidige regelcomplex ligt in 1901. Uit dat jaar stamt de Woningwet 1901 (Ww). Deze wet kunnen we gerust de moeder van alle ruimtelijke ordeningsregelgeving noemen. De reden om de Woningwet te ontwerpen was gelegen in de 'slechte woontoestanden' van die tijd. Woningen die nauwelijks dat predicaat mochten dragen, kwamen maar al te vaak voor. De Woningwet bevorderde de bouw van betere woningen doordat de wet gemeenten verplichtte in hun bouwverordeningen technische bouwvoorschriften op minimumniveau op te nemen. Bouwplannen werden in het kader van de bouwvergunningverlening aan die voorschriften getoetst.

De Woningwet bestaat nog steeds, maar is intussen wel vele malen aangepast aan veranderde inzichten. In de loop der jaren werd geleidelijk in de Woningwet de groeiende overheidsinvloed op de ruimtelijke ordening zichtbaar. Bij verschillende aanpassingen van deze wet kreeg de gemeente steeds meer mogelijkheden om het grondgebruik (in het kader van stadsuitbreidingen) te sturen. Uiteindelijk strekte de gemeentelijke bevoegdheid zich zo ver uit dat het gemeentelijke uitbreidingsplan uitspraken deed over de toegestane bebouwingmogelijkheden van publieke én private gronden.

In 1962 ontstond de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) als afsplitsing van de Woningwet. Op 1 juli 2008 trad een nieuwe Wet ruimtelijke ordening in

werking. De Woningwet regelt geen ruimtelijke plannen meer. De Wet ruimtelijke ordening is gereserveerd voor de ruimtelijke plannen van de verschillende bestuursniveaus. Behalve de gemeente hebben achtereenvolgens ook de provincie en het rijk ruimtelijke ordeningsbevoegdheden gekregen.

13.3 Juridische structuur

Anders dan bijvoorbeeld in het milieurecht is er in het ruimtelijke ordeningsrecht weinig invloed van Europese regelgeving. Bij de ruimtelijke ordeningsregelgeving domineert de nationale autonomie. De regels op dit vlak verschillen dan ook behoorlijk tussen de EG-lidstaten. Zo moeten we beseffen dat ruimtelijke ordening in veel lidstaten vooral een economisch georiënteerde activiteit is. Het gaat daarbij met name om de verbetering van economisch zwakke regio's.

In ons land daarentegen ligt aan ruimtelijke ordening een andere 'filosofie' ten grondslag. In die filosofie is ruimtelijke ordening 'sector overstijgend'. Daarmee bedoelen we dat in het kader van de ruimtelijke ordening, met het oog op het toedelen van grond aan in potentie verschillende gebruiksmogelijkheden, afwegingen worden gemaakt tussen de vanuit verschillende sectoren afkomstige ruimteclaims. De sectoren van waaruit de ruimteclaims kunnen komen zijn bijvoorbeeld: woningbouw, landbouw, recreatie, industrie en verkeer. In die visie vertegenwoordigt ruimtelijke ordening niet zelf een bepaald belang, maar ligt de taak van de ruimtelijke ordening in het afwegen van andere ruimtevragende belangen (de sectoren).

Voor de juridische structuur van ruimtelijke ordeningsregelgeving betekent dit het volgende. (1) In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden de ruimtelijke plannen geregeld waarin het resultaat van de afweging tussen de sectorale ruimtelijke verlangens wordt neergelegd. (2) Naast de Wro zijn er allerlei wetten die vooral zien op de ruimtelijke belangen van een bepaalde sector. Dit zijn bijvoorbeeld de Tracéwet, de Monumentenwet, de Mijnbouwwet en de Wet inrichting landelijk gebied.

Aangezien het bij ruimtelijke ordeningswetgeving om een toepassingsgebied van het bestuursrecht gaat, 'hangt boven' deze wetgeving de Algemene wet bestuursrecht, de Awb. In het vervolg van dit hoofdstuk concentreren wij ons op de drie kernwetten van het bouwen en de ruimtelijke ordening: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Woningwet (Ww) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook enkele Algemene Maatregelen van Bestuur die aan beide wetten hangen zullen kort worden besproken.

13.4 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In het bouwproces neemt de omgevingsvergunning een belangrijke plaats in. Voor de overheid – dat is bij de omgevingsvergunning doorgaans de gemeente – vormt deze vergunning een preventief controlemiddel over vrijwel alle bouwhandelingen. De omgevingsvergunning is vooral een middel om te voorkomen dat er

dingen (gaan) gebeuren, die strijdig zijn met het algemeen belang. Meer concreet kan met het vereiste van omgevingsvergunning worden voorkomen dat er technisch ondeugdelijke bouwwerken worden gebouwd, of bouwwerken worden gebouwd op een onjuiste plaats.

Een omgevingsvergunning is vereist voor burgerlijke bouw en utiliteitsbouw, maar ook voor de bouw van civieltechnische werken als bruggen en viaducten en voor de bouw van boorinstallaties. Een omgevingsvergunning houdt, als iedere vergunning, een verklaring van goedkeuring van iets in. De overheid stemt er mee in dat het zó wel mag. Ze wil vooraf met zoveel woorden vastleggen, dat wat gebeuren zal geheel conform de wettelijke voorschriften wordt afgehandeld.

13.4.1 Omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk

Bijna alle overheidstoestemmingen die een initiatiefnemer nodig heeft voor de bouw van zijn gebouw zijn tegenwoordig samengevoegd in één vergunning: de omgevingsvergunning. Deze ene vergunning bevat daarmee de toestemming voor zowel slopen, bouwen, verbouwen, oprichten als gebruiken.

De vroegere situatie, waarbij een aanvrager allerlei verschillende toestemmingen (in de vorm van vergunningen, ontheffingen en meldingen) moest verzamelen, is daarmee vervallen.

De vergunningen die zijn opgaan in de omgevingsvergunning zijn onder andere de bouwvergunning, milieuvergunning, sloopvergunning, aanlegvergunning, de kapvergunning en de monumentenvergunning. Ook de aloude bouwvergunning is dus als zelfstandige vergunning opgehouden te bestaan. De omgevingsvergunning is geregeld in een nieuwe wet: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze is op 1 oktober 2010 in werking getreden.

Het voordeel van de omgevingsvergunning voor de initiatiefnemer is groot: hij heeft voor zijn project veelal nog maar één vergunning nodig. Er is slechts één ambtelijk loket waartoe hij zich richt voor zijn aanvraag. Er is één aanvraagformulier, dat bovendien digitaal is. Er is één bevoegd (vergunningverlenend) gezag. Er zijn slechts twee procedures mogelijk (de reguliere of de uitgebreide) en er is één procedure voor bezwaar en beroep.

Een van de kernbepalingen van de Wabo is artikel 2.1, lid 1:

Het is verboden zonder vergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- (a) het bouwen van een bouwwerk,*
- (b) (...)*

Uit dit artikel blijkt dat de Wabo uitgaat van een 'project'. Een project bestaat uit één of meer vergunningplichtige 'activiteiten'. Die activiteiten kunnen onder meer zijn: bouwen, slopen, gebruiken, veranderen of kappen van bomen. Het project kan bestaan uit slechts één activiteit, bijvoorbeeld bouwen, maar ook op een combinatie van activiteiten. Dat is bijvoorbeeld het geval als het project bestaat uit de volgende drie activiteiten: (1) kappen van een aantal bomen, (2) sloop van

een deel van een bestaand gebouw en (3) nieuwbouw. Deze drie activiteiten worden vergund door middel van de ene omgevingsvergunning. De aanvrager bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een omgevingsvergunning aanvraagt.

13.4.2 Vergunningvrije werken

Niet voor alle bouwactiviteiten is een omgevingsvergunning vereist. Sommige bouwactiviteiten zijn vergunningvrij (art. 2.1, lid 3, Wabo). De bouwactiviteiten die het betreft zijn opgenomen in een aparte Algemene maatregel van bestuur: het Besluit omgevingsrecht. Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht bepaalt de vergunningsvrije bouwwerken. Op grond van de bijlage is het, in het bijzonder op het achtererf van bestaande gebouwen, mogelijk om tamelijk omvangrijke aanbouwen, uitbouwen en vrijstaande gebouwtjes vergunningvrij te bouwen.

Bouwwerken zijn óf omgevingvergunningplichtig óf vergunningvrij. Vóór de inwerkingtreding van de Wabo bestond er onder de werking van de Woningwet een categorie licht-vergunningsplichtige bouwwerken. Die categorie bestaat nu niet meer.

13.4.3 Twee procedures: regulier of uitgebreid

De Wabo kent twee verschillende voorbereidingsprocedures. Soms moet de reguliere voorbereidingsprocedure worden gevolgd (art. 3.7 tot en met 3.9). Voor complexe aanvragen moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden gevolgd (art. 3.10 tot en met 3.14).

De formele aanvraag wordt doorgaans voorafgegaan door informeel vooroverleg. Dit is vooroverleg tussen de aanvrager en een ambtenaar van het bevoegde gezag (meestal de gemeente). In het vooroverleg kan onder meer worden vastgesteld welke van de twee voorbereidingsprocedures gevolgd moet worden, wat de tijdsduur daarvan is en welke tekeningen en berekeningen de aanvrager dient in te dienen. Tevens kan een ‘principetoets’ aan het bestemmingsplan plaatsvinden: laat het bestemmingsplan het voorgenomen bouwproject toe? Zo niet, dan kan door de aanvrager worden verkend of en in hoeverre het bestuur medewerking zou willen verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan. Het vooroverleg is informeel; dat wil zeggen dat het wettelijk niet is geregeld en dat de uitspraken door de ambtenaar gedaan geen formele juridische status hebben. Niettemin mag het belang van informeel vooroverleg niet worden onderschat. De aanvrager kan hiermee tijd, geld en energie besparen.

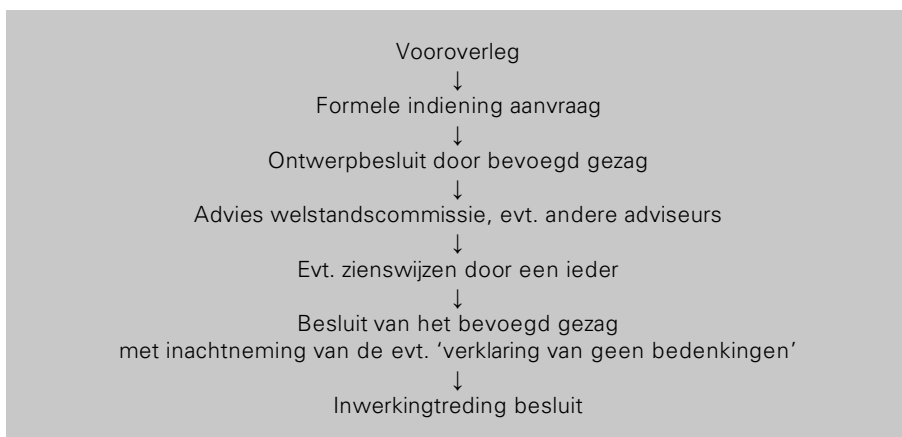
De *reguliere procedure* kent een beslistermijn van acht weken. Als de vergunningaanvraag betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk, moet binnen deze termijn het advies van de welstandscommissie worden gegeven aan burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders zijn in beginsel het bevoegd gezag dat over de omgevingsvergunning een besluit neemt. De acht wekentermijn kan eenmaal met ten hoogste zes weken worden verlengd. Hierop is de ‘lex silencio positivo’ van toepassing: krijgt de aanvrager na acht weken (resp. 14 weken) geen antwoord op zijn vergunningaanvraag, dan wordt de vergunning

geacht te zijn verleend (art. 3.9, lid 3 Wabo). In steekwoorden is de procedure als volgt:



Schema 13.1 Reguliere procedure omgevingsvergunning

De *uitgebreide procedure* moet bij complexe aanvragen worden gebruikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de oprichting van een milieu-inrichting, het bouwen van een bouwwerk dat in strijd is met het geldende bestemmingsplan, verbouw van een beschermd monument en sloop van een bouwwerk in een beschermd stadsgezicht. De uitgebreide procedure verloopt volgens de regels van afdeling 3: 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bevoegd gezag maakt eerst een ontwerpbesluit, dat ter inzage wordt gelegd. Vervolgens wordt advies gevraagd aan bijvoorbeeld de welstandscommissie of de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in geval van verbouw van een beschermd monument). Het bevoegd gezag mag overigens afwijken van een uitgebracht advies, mits dat gemotiveerd gebeurt. Soms is, naast een advies, ook een ‘verklaring van geen bedenkingen’ van een ander orgaan vereist (zie voor een voorbeeld hiervan sectie: ‘Afwijken van een bestemmingsplan’).



Schema 13.2 Uitgebreide procedure omgevingsvergunning

Een ieder heeft de mogelijkheid om ‘zienswijzen’ tegen het ontwerpbesluit in te dienen bij het bestuur. Zienswijzen hebben meestal het karakter van een bezwaar tegen het ontwerpbesluit. Na de periode van zienswijzen neemt het bevoegd gezag zijn besluit. Voor de uitgebreide procedure geldt een veel langere beslistermijn dan bij de reguliere procedure: 26 weken met de mogelijkheid van verlenging met zes weken. Dit is geen fatale termijn: overschrijding door het bevoegd gezag levert dus niet automatisch een vergunning op. Dat is dus een verschil met termijnoverschrijding bij de reguliere procedure.

13.4.4 Indieningsvereisten

De aanvrager van de omgevingsvergunning, veelal de architect, dient allerlei gegevens aan het bevoegd gezag te overhandigen. Die gegevens zijn uiteraard nodig voor de beoordeling van de aanvraag. De gegevens die moeten worden overlegd zijn opgesomd in een apart document: de *Regeling omgevingsrecht*. De indieningsvereisten zijn uniform: ze zijn voor heel Nederland hetzelfde.

Vanzelfsprekend moeten het adres en de kadastrale aanduiding van het project worden aangegeven. Ook moeten de aard en de omvang van het project worden omschreven. De locatie moet worden aangeduid met een situatietekening, kaart of foto's. Ook moet een opgave van de kosten van de te verrichten werkzaamheden worden gegeven.

Voor een bouwactiviteit moeten verder vele specifieke gegevens worden overlegd. Die zijn nodig voor het bestuur om te kunnen beoordelen of het bouwwerk voldoet aan het toetsingskader, waaronder het Bouwbesluit, bestemmingsplan en de welstandsvoorschriften. Een greep uit de gegevens die moeten worden geleverd door de indiener van de aanvraag omgevingsvergunning:

- gegevens waaruit blijkt dat het gebouw voldoet aan de eisen voor de constructieve veiligheid, zoals belastingen en belastingscombinaties (sterkte en stabiliteit) van alle constructieve delen
- de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie
- de omschrijving van de hoofddraagconstructie en de weerstand tegen bezwijken bij brand hiervan.
- de Energie Prestatie Coëfficiënt
- de thermische eigenschappen van de toegepaste uitwendige scheidingsconstructie.
- de ventilatievoorzieningen
- de brand- en rookcompartimentering
- vluchtroutes
- vochtwerende voorzieningen van inwendige en uitwendige scheidingsconstructies
- het leidingenplan en aansluitpunten van riolering en hemelwaterafvoeren
- de gebruiksfunctie, afmetingen en bezettingsgraad van alle ruimten
- de detaillering van trappen, hellingbanen en vloerafscheidingen

- een opgave van de brutoinhoud in m³ en bruto vloeroppervlakte in m² van het bouwwerk
- principedetails van gezichtsbepalende delen van het bouwwerk
- een opgave van de toe te passen bouwmaterialen en de kleur daarvan (uitwendige scheidingsconstructie).

Mogelijk beschikt de aanvrager op het moment van de indiening van de aanvraag nog niet over alle vereiste gegevens. Voor zover dat niet-essentiële gegevens zijn kan niettemin de vergunning worden verleend onder de voorwaarde dat op een later moment alsnog de ontbrekende gegevens worden verstrekt (art. 4.7 Besluit omgevingsrecht).

Op basis van de indieningvereisten van de Regeling omgevingsrecht is een digitaal aanvraagformulier ontwikkeld. Er kan daarmee online een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Een burger of ondernemer (of hun adviseur, zoals een architect) met een bouwinitiatief kan eerst via ‘Omgevingsloket online’ (www.omgevingsloket.nl) nagaan of zijn bouwinitiatief omgevingsvergunningplichtig is. Dit is de zogeheten vergunningencheck. Vervolgens wordt, op basis van informatie die in de vergunningencheck is gegeven, automatisch een (digitaal) aanvraagformulier samengesteld. Het aanvraagformulier kan worden ingevuld en vervolgens per e-mail worden verzonden. De benodigde tekeningen en berekeningen maken onderdeel uit van de aanvraag. Particulieren mogen overigens een aanvraag op papier blijven doen.

Als het bevoegd gezag van mening is dat niet alle vereiste gegevens bij de aanvraag van de omgevingsvergunning zijn ingediend, dan zal de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld om de ontbrekende gegevens alsnog in te dienen. Daarvoor krijgt de aanvrager een termijn.

13.4.5 Flexibiliteit: deelvergunningen en gefaseerde vergunningen

Zoals eerder aangegeven onderscheidt de Wabo verschillende ‘activiteiten’, zoals bouwen, slopen en kappen van bomen. Bij elk van die activiteiten hoort een eigen toetsingskader: criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of in het concrete geval de vergunning kan worden verleend. De initiatiefnemer kan in één aanvraag alle activiteiten combineren, zoals bouwen, slopen en kappen. Hij kan in plaats daarvan een (of een aantal) *deelvergunning(en)* aanvragen. Zoals alleen een omgevingsvergunning voor slopen en kappen. De aanvraag voor bouwen is dan een aparte aanvraag die later wordt ingediend. De aanvragen bepaalt voor welke specifieke activiteiten hij een deelvergunning aanvraagt. Een deelvergunning is evenwel niet mogelijk als het gaat om onlosmakelijk samenhangende activiteiten. Als bijvoorbeeld voor de bouw van een woning een aantal bomen moet worden gekapt, kan niet volstaan worden met slechts de aanvraag van een deelvergunning voor de woning (art. 2.7 Wabo). Beide activiteiten zijn fysiek niet van elkaar te scheiden en daarom moet de vergunningaanvraag op beide activiteiten betrekking hebben.

Evenals de vroegere bouwvergunning, kan de omgevingsvergunning gefaseerd worden. Een *gefaseerde vergunningaanvraag* betreft het gehele project met alle daarvoor benodigde activiteiten. De vergunning wordt evenwel in twee fasen gesplitst. De aanvrager bepaalt welke activiteiten hij in eerste fase beoordeeld wil hebben en wat in de tweede fase. Het voordeel is, dat de initiatiefnemer vroegtijdig zekerheid kan krijgen of een bepaalde activiteit zoals woningbouw überhaupt wel op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld vanuit milieuoogpunt, is toegestaan. Er hoeven dan nog geen kosten te worden gemaakt voor bijvoorbeeld een toets aan het Bouwbesluit. Dat vindt plaats in de tweede fase. Pas als de vergunningen voor beide fasen zijn verkregen kan het project in uitvoering worden genomen.

13.4.6 Weigeringsgronden voor de omgevingsvergunning

Artikel 2.10 Wabo bevat de weigeringsgronden voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, d.w.z. de redenen die het bevoegd gezag mag gebruiken om een aanvraag af te wijzen. Er zijn zes mogelijke weigeringsgronden. Het is een limitatieve lijst van weigeringsgronden. Dit betekent dat alleen de in de wet genoemde gronden een reden tot weigering van de omgevingsvergunning kunnen zijn. Bovendien zijn het verplichte weigeringsgronden. Dat betekent dat het bevoegd gezag de vergunning *moet* weigeren als een van de gronden van toepassing is. Burgemeester en wethouders mogen bijvoorbeeld niet een omgevingsvergunning verlenen als ze weten dat het ontwerp van een bouwwerk in strijd is met de hoogtebepalingen uit een bestemmingsplan.

De omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk mag alleen en moet worden geweigerd als:

- de aanvraag in strijd is met het Bouwbesluit
- de aanvraag in strijd is met de gemeentelijke bouwverordening
- de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening
- het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand
- het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid daartoe aanleiding geeft
- de activiteit in strijd is met het exploitatieplan.

Elk van de genoemde weigeringsgronden wordt hieronder in afzonderlijke paragrafen nader beschouwd. Dat geldt evenwel niet voor de tunnelveiligheid die verder buiten beschouwing blijft.

13.4.7 Rechtsbescherming

Tegen besluiten tot *weigering* van de omgevingsvergunning staat beroep open bij de rechtbank. Daarop volgend is tegen een onwelgevallige uitspraak van de

rechtbank hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor *belanghebbenden*, zoals omwonenden, bestaan beide beroepsmogelijkheden ook in geval van *verlening* van de omgevingsvergunning.

Er is nog wel een verschil in rechtsbescherming tussen de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. Als de omgevingsvergunning is verleend nadat de reguliere voorbereidingsprocedure is gevolgd, moet een appelland eerst een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift wordt ingediend bij en beoordeeld door het bevoegd gezag dat ook de vergunning weigerde (of verleende). Na een negatief besluit op het bezwaarschrift door het bevoegd gezag kan de appelland in beroep bij de rechtbank.

In geval van de uitgebreide voorbereidingsprocedure hoeft er geen bezwaarschriftprocedure te worden gevolgd en kan direct na de beslissing op vergunningaanvraag in beroep worden gegaan bij de rechtbank.

De beroepstermijn bedraagt zes weken. Dat wil zeggen dat binnen zes weken nadat het bevoegd gezag het besluit op de vergunningaanvraag heeft genomen door de appelland een bezwaarschrift (in geval van de reguliere procedure) of een beroepsschrift (in geval van de uitgebreide procedure) ingediend moet worden. Na die zes weken is hij te laat.

Het instellen van bezwaar of beroep door een belanghebbende tegen een verleende omgevingsvergunning betekent overigens niet dat van de verleende vergunning geen gebruik kan worden gemaakt; bezwaar of beroep hebben dus geen schorsende werking. Wil degene die bezwaar of beroep instelt wel bereiken dat de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning wordt geschorst, dan moet bij de rechter een ‘verzoek om voorlopige voorziening’ worden gedaan. Het is dan aan de rechter om te bepalen of de vergunning in tussentijd (dat wil zeggen in afwachting van de uitslag van het bezwaar of beroep) in werking treedt of niet.

13.5 De Woningwet

13.5.1 *Het Bouwbesluit*

Een belangrijke uitvoeringsmaatregel van de Woningwet is het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit heeft de juridische status van AmvB; het bevat algemeen verbindende voorschriften (ook wel wetgeving in materiële zin genoemd).

In het Bouwbesluit zijn in beginsel alle bouw- en woontechnische voorschriften voor het bouwen van bouwwerken en voor bestaande bouwwerken opgenomen. Het Bouwbesluit stelt voor het hele land dezelfde minimumbouwregels vast. Strijdt een bouwplan met technische eisen van het Bouwbesluit, dan moet de aanvraag om omgevingsvergunning worden geweigerd. Het Bouwbesluit maakt een onderscheid tussen technische eisen voor nieuwbouw en technische eisen voor bestaande bouwwerken. Deze laatste zijn nodig om te kunnen vaststellen of bijv. een woning nog geschikt is voor bewoning of een gebouw (bijv. een fabriek) nog geschikt is voor het beoogde gebruik. Het technische niveau dat voor de bestaande bouw wordt geëist is minder hoog dan het nieuwbouwniveau.

Bouwtechnische voorschriften geven aan op welke wijze de constructie van een bouwwerk moet worden gemaakt en waaraan de daarin aangebrachte technische voorzieningen moeten voldoen. Tot deze voorschriften worden ook bouwfysische voorschriften en voorschriften met betrekking tot brandveiligheid gerekend. Voorschriften inzake zuinig energiegebruik behoren tot de bouwfysische eisen. De bouwtechnische voorschriften houden dan ook hoofdzakelijk verband met de veiligheid en de gezondheid van gebruikers van bouwwerken alsmede met, wat gebouwen aangaat, een zuinig gebruik van energie.

Woontechnische voorschriften hebben betrekking op afmetingen resp. oppervlakten van ruimten van gebouwen en op de situering en inrichting van die ruimten. Die voorschriften zijn voornamelijk van belang voor de bruikbaarheid van een gebouw. Denk bijvoorbeeld aan een minimumafstand tussen vloer en plafond.

Veel bouwtechnische voorschriften zijn gericht op de veiligheid. Daarbij moet men denken aan onder meer: de sterkte van een bouwconstructie, beweegbare constructie-onderdelen, de overbrugging van hoogteverschillen, trappen en hellingbanen, brandveiligheid en sociale veiligheid. Voorschriften omtrent de gezondheid hebben onder meer betrekking op het weren van geluidshinder en van vocht, op de afvoer van afvalwater en fecaliën, de verversing van lucht en het weren van ratten en muizen. Voorschriften inzake de bruikbaarheid hebben onder andere de toegankelijkheid van ruimten tot onderwerp. Tenslotte wordt nog gewezen op voorschriften, die dienen ter bevordering van zuinig gebruik van energie, en thermische isolatie en luchtdoorlatendheid reguleren. Zo zijn in het belang van de energiezuinigheid voor verschillende gebouwsoorten (woning, kantoor, school enz.) *energieprestatiecoëfficiënten* (EPC) vastgelegd. Dit zijn grenswaarden in de vorm van getallen; het gaat om de totale energieprestatie van zo'n gebouw. Nieuwbouw moet aan deze normen, die op een bepaalde wijze berekend moeten worden (conform de relevante NEN-normen), voldoen.

Bij de uitwerking van het Bouwbesluit is gekozen voor een systematiek die uitgaat van prestatie-eisen. Een *prestatie-eis* geeft het niveau aan, waaraan voldaan moet worden alsmede de 'standaard'-manier waarop bepaald moet worden of aan de eis is voldaan. Anders geformuleerd: in maten of getallen geconcretiseerde voorschriften die zijn toegespitst op een bepaalde eigenschap van een bouwconstructie en die een te behalen grenswaarde bevatten die ondubbelzinnig kan worden berekend of gemeten. Voldoet een bouwplan aan deze eisen, dan leveren die geen grond op om de omgevingsvergunning te weigeren. Een voorbeeld biedt art. 3.19 lid 1 Bouwbesluit:

De volgens NEN 5077 bepaalde karakteristieke isolatie-index voor luchtgeluid voor de geluidsoverdracht van een besloten ruimte naar een verblijfsgebied van een op hetzelfde perceel gelegen aangrenzende woonfunctie, is niet kleiner dan de in tabel 3.17 aangegeven grenswaarde.

“NEN 5077” is een verwijzing naar een norm van de Stichting Nederlands Normalisatie Instituut. In tabel 3.17 is de prestatie-eis aangegeven.

Om te voorkomen dat een dergelijke systematiek andere en nieuwe oplossingen belemmert, bestaat de mogelijkheid dat een aanvrager van een omgevingsvergunning afwijkt van een prestatie-eis. Hij doet dan een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling, welke in het Bouwbesluit voorkomt.

In zo'n geval moet de indiener van een bouwplan aantonen dat het bouwwerk tenminste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.

13.5.2 De gemeentelijke bouwverordening

Art. 8 Woningwet verplicht de gemeenteraad tot vaststelling van een bouwverordening. Elke gemeente heeft dus een bouwverordening. De bouwverordening bevat voorschriften van velerlei aard. Het betreft onder meer voorschriften over het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond en de welstandscommissie. Op elk van deze onderwerpen wordt hieronder kort ingegaan.

De bouwverordening bevat, zoals gezegd, voorschriften over het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem. Deze voorschriften hebben uitsluitend betrekking op bouwwerken waarin mensen zullen verblijven en waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Bouwen op verontreinigde grond is een weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning. De bewijslast rust bij de aanvrager van de omgevingsvergunning. Hij zal in beginsel een rapport moeten overleggen waaruit blijkt dat de grond niet is verontreinigd.

De bouwverordening bevat verder voorschriften voor de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Overigens kan in plaats van een welstandscommissie een stadsbouwmeester worden aangesteld. Op welstandscriteria wordt hieronder in een afzonderlijke paragraaf verder ingegaan.

Niet iedere gemeente hoeft het wiel opnieuw uit te vinden door voor zichzelf een complete bouwverordening te ontwerpen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft, voor gemeenten die daarvan gebruik willen maken, een *modelbouwverordening* ontworpen. Gemeenten kunnen de bepalingen daarvan overnemen in hun eigen verordening. Ook indien een gemeente overweegt haar bouwverordening aan te passen (bijv. naar aanleiding van gewijzigde of nieuwe nationale wetgeving en/of ontwikkelingen in de rechtspraak) kunnen zij zich telkens oriënteren op deze modelverordening, waardoor men zich op gemeentelijk niveau veel onderzoek en kosten kan besparen.

De model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is opgezet als een complete bouwverordening, waarin de gemeentelijke voorschriften op dit terrein in één regeling verzameld zijn.

13.5.3 Welstandseisen

Zowel ten aanzien van nieuw te bouwen als van bestaande bouwwerken eist de Woningwet het opnemen van voorschriften in een welstandsnota betreffende het uiterlijk. Men spreekt in dit verband over welstandsvoorschriften. De gemeen-

telijke welstandsnota bevat criteria die worden gebruikt bij de beoordeling van het uiterlijk. De criteria kunnen per stadsdeel verschillen. Het is ook logisch dat welstandscriteria tussen stadsdelen variëren als die elk een eigen geschiedenis kennen.

Wat nieuw te bouwen bouwwerken betreft moet de welstandsnota criteria bevatten om te beoordelen of

het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd, als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd zijn met redelijke eisen van welstand (art. 12a, lid 1, sub a Ww).

Burgemeester en wethouders laten zich over de welstand adviseren door een welstandscommissie of een stadsbouwmeester. B en W kunnen (gemotiveerd) afwijken van hun adviezen. Zelfs is het mogelijk dat B en W van mening zijn dat het gebouw in strijd is met de welstand, maar niettemin de omgevingsvergunning verlenen.

De welstandseisen worden voor nieuwbouw bewaakt via de omgevingsvergunning. Niet voldoen aan de welstandseisen is immers een weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning (vgl. par. 13.4.1).

Ook voor bestaande bouwwerken gelden welstandseisen. Denk hierbij aan verwaarloosd buitenschilderwerk aan gebouwen, ontsiering van de omgeving door in verval geraakte of verminkte woningen; ontsierende lichtbakken, uithangborden, reclames e.d. op en aan bouwwerken. Voor bestaande bouwwerken geldt dat de welstandsnota criteria moet bevatten ter beoordeling of het uiterlijk in *ernstige* mate in strijd is met redelijke eisen van welstand (art. 12a, lid 1, sub b Ww). B en W kunnen bij strijd van het bouwwerk met de welstandscriteria een handhavingsbesluit nemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de eigenaar, onder aanzegging van bestuursdwang, wordt gelast om het bouwwerk in overeenstemming met de criteria te brengen. (Zie voor bestuursdwang par. 6.7.1)

Gezegd moet worden dat in de praktijk de welstandseisen voor nieuwbouw een grotere betekenis hebben dan voor bestaande bouw.

13.6 De Wet ruimtelijke ordening

13.6.1 Karakter van de Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (WRO) is primair een *procedurewet*. Ze geeft procedures voor beleidscoördinatie vanuit het gezichtspunt van ruimtebeslag. Dat de wet een procedurewet is, wil zeggen dat nergens in de wet wordt aangegeven wat ‘goede ruimtelijke ordening’ is. De wet bevat voornamelijk procedures die door de verschillende overheden moeten worden gevolgd, voordat hun ruimtelijke plannen rechtskracht verkrijgen.

Van oorsprong vond het maken van ruimtelijke plannen plaats op gemeentelijk bestuursniveau, en niet op provinciaal of nationaal niveau. De gemeentelijke ruimtelijke plannen hadden het karakter van stedenbouwkundige plannen ten

behoefte van stadsuitbreiding. We kunnen ons huidige gemeentelijke bestemmingsplan zien als een juridisch-bindende ‘vertaling’ van stedenbouwkundige plannen. Maar ook voor andere doeleinden dan stadsuitbreiding kunnen bestemmingsplannen worden gemaakt. Denk aan de bescherming van natuurgebieden of de herstructurering in bestaand stedelijk gebied.

Inmiddels is ruimtelijke ordening niet meer voorbehouden aan de gemeente. Zowel op rijks-, provinciaal als gemeentelijk niveau worden beslissingen genomen over de allocatie van ruimte voor een bepaalde functie. Op rijksniveau worden daartoe structuurvisies gemaakt. Ook de provincies maken structuurvisies. In het kader van het ruimtelijk beleid wordt mede bepaald of en in welke mate het natuurlijk milieu mag worden aangetast voor de bouw van woningen en de aanleg van wegen, industrieterreinen, e.d. Voorts biedt het ruimtelijk beleid de mogelijkheid om scheiding aan te brengen tussen (extra) milieubelastende bronnen en (extra) kwetsbare gebieden.

Alle bestuurslagen maken ruimtelijke plannen. Toch is nog steeds het gemeentelijke bestemmingsplan het belangrijkste van alle ruimtelijke plannen. De bindende beslissing -in de richting van de burgers- over het ruimtegebruik vindt volgens de wet in het bijzonder plaats op gemeentelijk niveau door het vaststellen van een bestemmingsplan. Dit plan wordt opgesteld door B en W en vastgesteld door de gemeenteraad.

De Wro doet in hoge mate recht weidervaren aan het principe van de *decentralisatie*, dat wil zeggen spreiding van macht naar lagere niveaus van het bestuursapparaat. Immers, het belangrijkste onderdeel van het wettelijk beleidsinstrumentarium, de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan, is in handen gelegd van de gemeentebesturen.

Tussen gemeente, provincie en Rijk bestaat slechts in beperkte mate een hiërarchische verhouding (verhouding van ondergeschiktheid). In principe is elke bestuurslaag vrij in het bepalen van de inhoud van zijn ruimtelijk beleid. Deze beleidsvrijheid kent evenwel grenzen. De belangrijkste grenzen worden gevormd door nationale algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen. Daar wordt later in dit hoofdstuk op ingegaan.

De wet geeft de *hoofdlijnen* van de regeling van ruimtelijke plannen aan. Details zijn voorzover nodig geregeld in het bij de wet behorende Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Daarin treft men onder meer regels aan omtrent *voorbereiding* en *inrichting* van structuurvisies en bestemmingsplannen.

Het Bro kent een watertoets. Deze eist aandacht voor gevolgen van bestemmingsplannen voor de waterhuishouding (art. 3.1.1 en 3.1.6 Bro).

13.6.2 Ruimtelijke ordening op rijksniveau: structuurvisies en algemene regels

Structuurvisie

Op rijksniveau wordt het ruimtelijk beleid vastgelegd in een of meer structuurvisies. De Wro bepaalt dat de minister van ruimtelijke ordening, in overeenstemming met andere betrokken ministers, ‘ten behoeve van een goede nationale

ruimtelijke ordening' voor het gehele land een of meer structuurvisies vaststelt (art. 2.3, lid 1). Een structuurvisie 'bevat de hoofdlijnen bevatten van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied' (art. 2.3, lid 1). Om de hoofdlijnen te beschrijven zal een structuurvisie zeker meer kaarten bevatten. De huidige structuurvisie voor de nationale ruimtelijke ordening is de Nota Ruimte.

Behalve een structuurvisie voor de ruimtelijke ordening, kunnen op rijksniveau structuurvisies worden vastgesteld voor 'aspecten van het nationale ruimtelijke beleid' (art. 2.3 lid 2). Een voorbeeld hiervan is de Nota Mobiliteit voor het aspect verkeer en vervoer.

Een structuurvisie is niet alleen een omschrijving van ruimtelijk beleid, maar 'gaat tevens in op de wijze waarop Onze Minister zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken' (art. 2.3, lid 1 en lid 2). Met andere woorden, de structuurvisie doet ook uitspraken over de wijze van realisatie van de ruimtelijke beleidsvoornemens: de middelen die daarvoor worden ingezet. Die middelen kunnen onder meer communicatief van aard zijn (bestuursafspraken tussen overheden) en financieel (beschikbaar stellen van gelden).

Structuurvisies binden in de eerste plaats het rijk zelf. We noemen dit 'bestuurlijke zelfbinding'. Het rijk mag niet zomaar afwijken van door zichzelf vastgelegd ruimtelijk beleid.

Provincies en gemeenten zijn niet zonder meer gebonden aan de uitspraken in een structuurvisie. Zo hoeft een gemeente niet onmiddellijk haar bestemmingsplan aan te passen als in een structuurvisie over mobiliteit een nieuwe spoorweg is opgenomen. Er bestaan overigens wel wettelijke instrumenten waarmee het rijk kan interveniëren in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Dat wil zeggen, er zijn instrumenten waarmee een gemeente kan worden gedwongen haar bestemmingsplan aan te passen aan nationale ruimtelijke belangen. Hiërarchische ingrepen zijn in onze op consensus gebaseerde ruimtelijke ordeningspraktijk overigens uitzondering.

Voor de totstandkoming van een nationale structuurvisie gelden slechts enkele lichte procedurele eisen. De kleine hoeveelheid eisen hangt samen met de beleidsmatige functie van een structuurvisie. Bij een beleidsmatig plan, dat geen bindend effect voor burgers heeft, horen geen zware procedurele verplichtingen. Tegen structuurvisies bestaat geen beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter. Ook dat hangt samen met het niet-bindende karakter voor burgers.

Algemene regels

De structuurvisie is niet het enige nationale instrument voor ruimtelijke ordening. Op rijksniveau kunnen onder meer ook *algemene regels* worden vastgesteld. Dat geschiedt in de juridische vorm van een 'Algemene Maatregel van Bestuur'. De algemene regels richten zich primair tot de gemeentebesturen. Artikel 4.3 van de Wro bepaalt: '(i)ndien nationale ruimtelijke belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen (...) regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen (...)'. Een voorbeeld kan

betrekking hebben op de bescherming tegen hoogwater. Een Algemene Maatregel van Bestuur zou dan het voorschrift kunnen bevatten dat bestemmingsplannen de bouw van woningen binnen een zekere afstand tot het rivierbed onmogelijk moeten maken. De gemeenteraden dienen vervolgens binnen een jaar hun bestemmingsplannen aan dit voorschrift aan te passen (art. 4.3, lid 2).

13.6.3 Ruimtelijke ordening op provinciaal niveau: structuurvisies en algemene regels

Alles wat in de paragraaf hierboven is beschreven voor de nationale ruimtelijke ordening geldt mutatis mutandis voor de provinciale ruimtelijke ordening. Dus ook op provinciaal niveau wordt het ruimtelijk beleid vastgelegd in een of meer structuurvisies. De provinciale structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied. Die ontwikkeling kan (voor een deel) ook heel goed ‘defensief’ van aard zijn, zoals het vrijwaren van een gebied van verdere bebouwing. Net als bij de nationale structuurvisie gaat ook de provinciale in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken (art. 2.2, lid 1).

De provinciale structuurvisie bindt alleen de provincie zelf; ze mag er niet zomaar van afwijken. Dat betekent ook dat de structuurvisie geen bindende voorschriften voor burgers bevat. Hiermee bedoelen we dat bouwplannen van particulieren of overheden niet in het kader van een of andere vergunning aan de structuurvisie worden getoetst. Verder is het ook niet zo dat bestemmingsplannen, na vaststelling door de gemeenteraad, pas in werking zouden treden als ze zijn goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie, na toetsing aan de provinciale structuurvisie. Een dergelijk provinciaal goedkeuringsvereiste van gemeentelijke bestemmingsplannen kent ons recht niet.

Voor de provinciale structuurvisie geldt een lichte totstandkomingprocedure en is er geen beroep tegen mogelijk bij de bestuursrechter.

Net als het rijk kan ook de provincie algemene regels stellen, die door de gemeenten in hun bestemmingsplannen moeten worden verwerkt. Zulke regels worden niet, zoals bij het rijk, neergelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur, maar in een of meer provinciale verordeningen (art. 4.1).

13.6.4 Ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau: de structuurvisie

Op het gemeentelijke bestuursniveau vinden we drie ruimtelijke plannen op basis van de Wro: de structuurvisie, het bestemmingsplan en de beheersverordening.

De structuurvisie is een gemeentelijk plan, waarin de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente in hoofdlijnen wordt aangegeven.

Het maken van een structuurvisie is verplicht voor gemeenten, net zoals die verplichting bestaat voor rijk en provincies. De visie moet gepaard gaan met een uitvoeringsprogramma dat aangeeft op welke wijze de voorgestane ontwikkeling wordt bereikt. Een structuurvisie zal veelal het gehele grondgebied van de

gemeente of een groot deel ervan omvatten. Bestemmingsplannen beslaan kleinere gebieden. De structuurvisie is daarmee een instrument om de ruimtelijke samenhang tussen verschillende deelontwikkelingen binnen de gemeente aan te geven. Het is het overkoepelende ruimtelijke beleidskader voor de gemeente.

Aangrenzende gemeenten kunnen ook samen een intergemeentelijke structuurvisie vaststellen (art. 2.1, lid 3 Wro).

Ook voor de gemeentelijke structuurvisie geldt dat er geen aanvragen voor vergunningen aan worden getoetst. De structuurvisie heeft dan ook geen bindende werking voor burgers, maar bindt het gemeentebestuur. Besluiten van de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders moeten in overeenstemming zijn met de structuurvisie. Afwijken van de structuurvisie kan wel, maar dat vereist een (goede) motivatie.

13.6.5 Ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau: het bestemmingsplan

Het belangrijkste instrument van ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan kan voor geheel verschillende *plano-logische doeleinden* worden gebruikt: voor het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen die een verandering van bestaand grondgebruik meebrengen (bij stadsuitbreiding), maar ook voor het consolideren van een bestaande situatie (bijv. natuurgebieden of al gerealiseerde of herstelde woonwijken).

Vaak is de volgorde zo, dat eerst een technisch ontwerp wordt gemaakt (bijvoorbeeld een stedenbouwkundig ontwerp voor stadsuitbreiding of een civieltechnisch ontwerp voor wegaanleg met omgevingsinrichting). Vervolgens wordt het technisch ontwerp ‘vertaald’ in een bestemmingsplan. Daarmee verkrijgt het technisch ontwerp juridisch bindende kracht. Immers, pas na ‘vertaling’ in een bestemmingsplan beschikt het ontwerp over de kracht om bouwplannen die in strijd ermee zijn te weigeren. Dit volgt uit artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat bepaalt dat aanvragen voor omgevingsvergunningen worden geweigerd bij strijd met het bestemmingsplan (en dus niet bij strijd met het stedenbouwkundig of civieltechnisch ontwerp).

Het bestemmingsplan biedt een juridisch kader voor de toegelaten vormen van grondgebruik. Door de koppeling met de omgevingsvergunning is het bestemmingsplan een de burgers direct bindend ruimtelijke plan. De koppeling voorkomt dat er bouwwerken worden opgericht die in strijd zijn met het plan. Daarnaast bevat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een expliciet verbod om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan (art. 2.1, onder c). Verder kan het bestemmingsplan een basis zijn voor onteigening (art. 77 Onteigeningswet).

Bijna altijd geldt er al een bestemmingsplan voor een bepaald gebied. (Op grond van artikel 3.1, lid 1 Wro moet het hele grondgebied van een gemeente met een of meer bestemmingsplannen zijn bedekt.) Als een gebied een andere, nieuwe functie is toegedacht, zal in beginsel een nieuw bestemmingsplan voor dat gebied moeten worden gemaakt. In een gebied met als bestemming ‘agrarisch grond-

gebruik', kan bijvoorbeeld geen nieuwe woonwijk worden gebouwd. Toetsing van de bouwplannen van de woningen aan de geldende bestemming zal immers resulteren in weigering van de omgevingsvergunning. Vandaar dat voor nieuwe ontwikkelingen een bestaand bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk wordt vervangen door een nieuw bestemmingsplan. Uiteraard zal een gemeente alleen overgaan tot het maken van een nieuw bestemmingsplan als ze instemt met een voorgestelde nieuwe ontwikkeling die in strijd is met het bestaande bestemmingsplan. De initiatiefnemer van een bouwproject dat in strijd is met het bestaande bestemmingsplan, heeft derhalve planologische medewerking van de gemeente nodig. Dat geldt zowel voor kleinere bouwprojecten zoals een individueel kantoorgebouwtje, als grotere projecten zoals een nieuwe woonwijk. Bij de kleinere opdrachten zal veelal de architect, namens de opdrachtgever, in overleg treden met de gemeente.

Sommige bestemmingsplannen kennen (voor een of meer gedeelten) een *uitwerkingsplicht*. Dat betekent dat voor dat gedeelte geen omgevingsvergunningen kunnen worden verleend totdat het plan voor dat gedeelte is uitgewerkt. Gemeenten nemen een uitwerkingsplicht in hun bestemmingsplan op, als er onzekerheden zijn op het moment van de planvaststelling. Later, als er meer zicht op de ontwikkeling van de uit te werken locatie is, wordt het uitwerkingsplan gemaakt. De uitwerking houdt in dat er een soort mini-bestemmingsplan wordt gemaakt. Vaak wordt een uitwerkingsplan gemaakt door gemeentelijke diensten samen met de private ontwikkelaar van het gebied.

De WRO maakt geen onderscheid tussen bestemmingsplannen voor verschillende doeleinden, maar stelt in algemene zin eisen ten aanzien van de inhoud en procedure.

Inhoud

Een bestemmingsplan bestaat uit:

- a. een geometrische bepaling van het plangebied, met gebruikmaking van een duidelijke ondergrond. Dit betekent in feite dat er één of meer digitale kaarten zijn met bijbehorende verklaring, waarop de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen;
- b. bestemmingsplanvoorschriften, in de zin van een artikelsgewijze opsomming. De bestemmingsplanvoorschriften geven een nadere omschrijving van de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden van elk van de bestemmingen. Bijvoorbeeld: bij een bestemming 'woondoeleinden' (op de plankaart) hoort een planvoorschrift dat aangeeft dat uitsluitend grondgebonden woningen zijn toegestaan in een dichtheid van maximaal 30 woningen per hectare.

Daarnaast dient ieder bestemmingsplan vergezeld te gaan van een *toelichting*. Deze plan-toelichting dient te bevatten (art. 3.1.6 Bro):

- een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;
- een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding
- de uitkomsten van het bestuurlijk overleg met andere gemeenten, provincie, Rijk en waterschappen;
- de uitkomsten van het onderzoek dat voor het plan is uitgevoerd, waaronder milieuonderzoek naar bijv. geluidhinder, beschermde diersoorten, luchtkwaliteit en risicovolle activiteiten in en om het plangebied (zoals opslag van gevaarlijke stoffen);
- een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken;
- de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

Procedure

Omdat het bestemmingsplan direct betrekking heeft op toegestaan grondgebruik en bebouwingmogelijkheden, is het begrijpelijk dat er een uitgebreide wettelijke procedure voor bestaat. De procedurele voorschriften zijn deels in de Algemene wet bestuursrecht en deels in de Wet ruimtelijke ordening neergelegd. De procedurestappen zijn globaal de volgende.

- Onderzoek door de gemeente ter voorbereiding van het bestemmingsplan. Voorbeelden hiervan zijn onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte en onderzoek naar de geluidhinder en luchtkwaliteit in een te ontwikkelen gebied. Dit is onderzoek waarvan in de bestemmingsplantoelichting verslag wordt gedaan.
- Overleg van de gemeente met buurgemeenten, waterschappen en met ruimtelijke ordeningsdiensten van provincie en rijk. Dit biedt de mogelijkheid om het plan te verbeteren en om een oplossing te vinden voor mogelijk conflicterende visies van deze partijen op de inrichting van het gebied.
- Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Dit geschiedt veelal door een vorm van inspraak of participatie ten aanzien van een voorontwerp van het bestemmingsplan.
- Opstelling van het ontwerp-bestemmingsplan door Burgemeester en Wethouders. Het ontwerp-bestemmingsplan wordt de facto gemaakt door een stedenbouwkundige dienst van de gemeente, of door een extern stedenbouwkundig adviesbureau dat daartoe van de gemeente een opdracht krijgt.
- Mogelijkheid voor een ieder om bij de gemeenteraad 'zienswijzen' in te dienen tegen het ontwerp. Daartoe wordt het ontwerp-bestemming ook digitaal gepubliceerd. In de praktijk hebben zienswijzen doorgaans het karakter van bezwaren tegen het ontwerp-plan. De termijn waarbinnen zienswijzen ingediend kunnen worden is zes weken.

- Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad binnen twaalf weken na afloop van de termijn van tervisielegging. De raad kan bij zijn besluit rekening houden met de ingediende zienswijzen, dat wil zeggen het ontwerp-plan aanpassen naar aanleiding van de zienswijzen. Het is evenwel ook mogelijk dat de zienswijzen niet leiden tot aanpassing door de gemeenteraad.
- Bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan; mogelijkheid voor belanghebbenden om beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij hebben hiervoor een termijn van zes weken. Een ingesteld beroep heeft geen schorsende werking. Dat wil zeggen dat het instellen van beroep niet automatisch het vastgestelde plan buiten werking stelt. Om dat effect te bereiken moet bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State apart een zogeheten voorlopige voorziening worden gevraagd. De voorzitter beslist vervolgens of hangende het beroep het bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk niet in werking treedt.
- Behandeling door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van de ingestelde beroepen.

Inpassingsplan

De bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan berust bij de gemeenteraad. Provincie en rijk kunnen evenwel ook bestemmingsplannen maken (resp. art. 3.26 en 3.28 Wro). Die worden echter niet bestemmingsplan genoemd, maar *inpassingsplan*. Provincie en rijk kunnen alleen een *inpassingsplan* maken als er sprake is van respectievelijk provinciale en nationale belangen. *Inpassingsplannen* zijn gering in aantal en alleen passend als bovengemeentelijke belangen niet goed door een gemeente zelf in een bestemmingsplan (kunnen) worden vervat. Een mogelijkheid voorbeeld is een rijksinpassingsplan voor de luchthaven Schiphol.

13.6.6 Afwijken van een bestemmingsplan

Enmaal in werking getreden bestemmingsplannen kunnen de ruimtelijke ontwikkeling voor een aantal jaren sturen. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn echter dynamisch. Daardoor wordt niet zelden een gemeente geconfronteerd met een ontwerp voor een bouwwerk dat in strijd is met het van kracht zijnde bestemmingsplan, maar waaraan de gemeente niettemin planologische medewerking wil verlenen. Zo'n situatie doet zich bijvoorbeeld voor als het bestaande bestemmingsplan verouderd is. De gemeente wil dan wel meewerken aan het bouwplan, maar het verouderde bestemmingsplan waarmee het bouwwerk in strijd is, staat dat niet toe. Om toch medewerking te verlenen kan de gemeente twee dingen doen: (a) een nieuw bestemmingsplan voor de locatie maken, of (b) een omgevingsvergunning verlenen voor het bouwen van een bouwwerk, waarbij tevens – in dezelfde omgevingsvergunning – toestemming wordt gegeven voor afwijking van het bestemmingsplan.

Op deze laatste mogelijkheid – afwijken van een bestemmingsplan – wordt hier wat nader ingegaan. In de wettelijke terminologie heet de afwijking van het

bestemmingsplan: omgevingsvergunning ‘voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan’ (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) waarbij de vergunning slechts kan worden verleend met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo. Dit betekent dat als het voorgenomen bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan er slechts een omgevingsvergunning kan worden verleend ‘indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat’. De afwijking van het bestemmingsplan kan dus niet zomaar plaatsvinden: er moet een goede ruimtelijke onderbouwing aan ten grondslag liggen. Anders zouden allerlei incidentele bouwplannen de samenhang van het bestemmingsplan onderuit kunnen halen.

B en W zijn bevoegd gezag om een besluit te nemen over afwijking van het bestemmingsplan. Een voorwaarde is dat de gemeenteraad een ‘verklaring van geen bedenkingen’ geeft (art. 6.5 Besluit omgevingsrecht). Dat is ook wel te begrijpen als men bedenkt dat het immers de gemeenteraad is die het bestemmingsplan vaststelt. Het is dan ook logisch dat voor afwijkingen van het bestemmingsplan door Burgemeester en Wethouders, de instemming van de gemeenteraad wordt verkregen. Als de gemeenteraad geen ‘verklaring van geen bedenkingen’ geeft, dan moet de omgevingsvergunning (i.c. de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan) door Burgemeester en Wethouders worden geweigerd.

Als voor de realisatie van een bouwwerk een afwijking van het bestemmingsplan is vereist, moet de hierboven beschreven ‘uitgebreide procedure’ worden gevolgd.

13.6.7 De beheersverordening

Eerder in dit hoofdstuk werd reeds aangegeven dat het bestemmingsplan voor geheel verschillende planologische doeleinden kan worden gebruikt: zowel voor ontwikkelingsopgaven, zoals een nieuwe woonwijk, als voor beheersopgaven, zoals een natuurgebied. Niettemin kent de Wet ruimtelijke ordening een specifiek figuur voor de juridische regeling van het beheer van een gebied: de beheersverordening (afdeling 3A Wro). Voor het beheer van een gebied, bijvoorbeeld het beheer van een gerealiseerde woonwijk, kan een gemeente dus kiezen uit regeling via een bestemmingsplan of via een beheersverordening.

Volgens artikel 3.38, lid 1 Wro kan de gemeenteraad ‘voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld’. Aanvragen voor omgevingsvergunningen moeten worden getoetst aan een beheersverordening. Aangezien een beheersverordening de bestaande toestand beschrijft, wordt aldus in feite een gebied beschermd tegen nieuwe ontwikkelingen.

Het aantrekkelijke van een beheersverordening in vergelijking met een bestemmingsplan is dat de procedurevoorschriften veel lichter zijn. Een belangrijk procedureel verschil tussen een beheersverordening en een bestemmingsplan is bijvoorbeeld dat tegen de eerste geen en tegen de laatste wel beroep bij de rechter

mogelijk is. Verder is aantrekkelijk aan de beheersverordening dat de voorbereidingskosten lager zijn. Dat ligt onder meer aan de beperkte onderzoeksverplichtingen ter voorbereiding van de verordening. Anders dan bij het bestemmingsplan zal het onderzoek voor een beheersverordening immers in principe beperkt blijven tot een inventarisatie van het bestaande gebruik van de gronden en bouwwerken.

Alhoewel een beheersverordening ingevolge de wetstekst is bedoeld om feitelijke situaties te beheren, kan ze toch wel enige ruimte bevatten voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Zoals aangegeven moeten in dat geval de bouwplannen in het kader van de omgevingsvergunningprocedure worden getoetst aan de beheersverordening.

Het kan ook zijn dat een beheersverordening geen ruimtelijke ontwikkeling toestaat, maar dat gedurende de looptijd van de verordening blijkt dat er een (onvoorzien) bouwinitiatief is, waaraan de gemeente haar medewerking wil verlenen. Het initiatief kan dan doorgang vinden als de gemeente een omgevingsvergunning verleent waarbij toestemming wordt gegeven voor afwijking van het bestemmingsplan (zie daarvoor de vorige paragraaf).

13.6.8 *Het exploitatieplan*

Bij de ontwikkeling van een gebied zal een gemeente in de regel kosten maken voor publieke voorzieningen. Tot die voorzieningen behoren de aanleg van een rioleringsstelsel, het aanleggen van openbare wegen, publieke verlichting, publieke parkeerplaatsen en openbare parken. De Wet ruimtelijke ordening kent het principe dat deze kosten moeten worden verhaald op de partijen die daarvan profiteren. In de praktijk zijn dat meestal projectontwikkelaars. Veelal wordt dan ook een overeenkomst gesloten tussen gemeente en een of meer in het gebied actieve ontwikkelaars, waarin de financiële bijdrage van de ontwikkelaars wordt vastgelegd.

Een dergelijke overeenkomst kan uiteraard alleen tot stand komen als er wilsovereenstemming bestaat tussen beide partijen. Het kan zijn dat die in bepaalde gevallen ontbreekt, met andere woorden dat er onenigheid bestaat over de hoogte van de financiële bijdrage. Voor zulke gevallen dient de gemeente een *exploitatieplan* te maken (art. 6.12 Wro). Dit is een door de gemeenteraad vast te stellen plan voor het te ontwikkelen gebied. Het bevat een beschrijving van de werken en werkzaamheden die nodig zijn voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de openbare ruimte. Ook bevat het plan een exploitatieopzet waarin, naar schatting, de kosten en de opbrengsten van de ontwikkeling worden aangegeven. Verder geeft het plan aan hoe de te verhalen kosten worden verdeeld over de gronden in het exploitatiegebied (art. 6.13 Wro).

De aldus bepaalde kosten worden verhaald op de projectontwikkelaar als deze een omgevingsvergunning aanvraagt. Aan de omgevingsvergunning wordt dan namelijk het voorschrift verbonden dat de exploitatiebijdrage moet worden betaald (art. 6.17, lid 1 Wro).

13.7 Actuele ontwikkelingen in het vakgebied

We kunnen het recht over bouwen en ruimtelijke ordening gerust dynamisch noemen. Telkens is de regelgeving op dit gebied in beweging om aan de eisen van de tijd te voldoen. Een belangrijk moment was de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008. Evenzo belangrijk was de inwerkingtreding van de geheel nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op 1 oktober 2010. Deze wet introduceerde de omgevingsvergunning. Beide wetten betekenen hoogstwaarschijnlijk geen einde aan de vernieuwing van de wetgeving voor bouwen en ruimtelijke ordening. De regering blijft zoeken naar vereenvoudiging en versnelling van procedures. Het gevoel bestaat dat de bouwregelgeving in de loop der jaren te complex is geworden, met allerlei negatieve gevolgen. De tijdelijke *Crisis- en herstelwet*, die op 31 maart 2010 in werking trad, betekende al een vereenvoudiging van de procedures voor o.m. een aantal grote infrastructurele werken. De verwachting is dat de beweging naar vermindering van complexiteit van regelgeving de komende jaren voortgezet zal worden.

Verdere literatuur

J.H.G. van den Broek en M.J. Dresden, *De Wabo in de praktijk*, Ministerie van VROM en Kluwer, Den Haag en Alphen aan den Rijn, 2010

T.H.H.A. van der Schoot, *Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegdheden*, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2008

J.W. van Zundert (red.), *Wegwijzer Wro*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2010