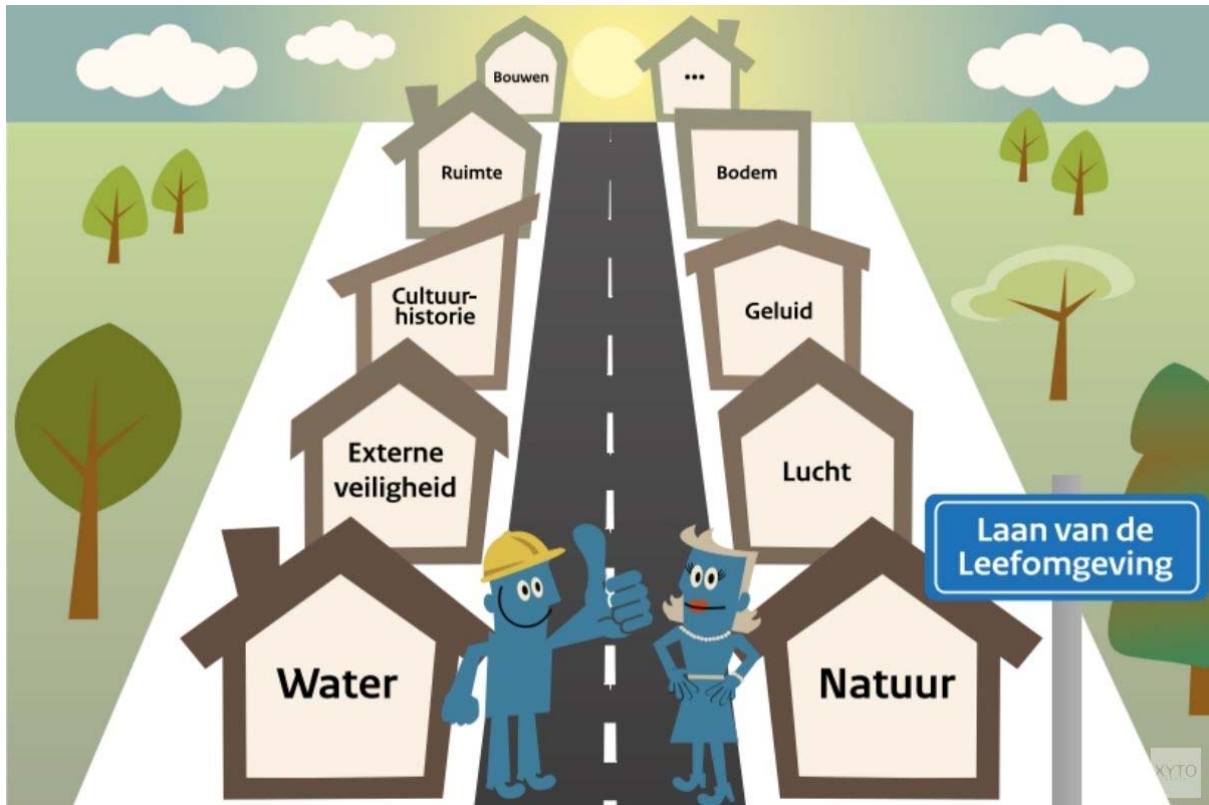


# Theoriebundel

## Ruimte om te Leven



IBS 5 Verdieping Ruimtelijke Ordening

2019 - 2020

Versie 09-10-2019

Piet de Jongh, Gea van den Berg

## **Inhoudsopgave**

### **Hoofdstuk 1 Ruimtelijke ordening in Nederland**

- 1.1 Inleiding
- 2.1 Wat is ruimtelijke ordening

### **Hoofdstuk 2 Beleid in de ruimtelijke ordening**

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Ruimtelijk beleid: de structuurvisie
- 2.3 Structuurvisies van overheden

### **Hoofdstuk 3 Wettelijke Instrumenten**

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Algemene Regels
- 3.3 Provinciale Verordening
- 3.4 De aanwijzingsbevoegdheid
- 3.5 Het inpassingsplan

### **Hoofdstuk 4 Het bestemmingsplan**

- 4.1 Goede ruimtelijke ordening
- 4.2 Functie bestemmingsplannen
- 4.3 Inhoud bestemmingsplannen
- 4.4 Bijkomende zaken
- 4.5 Bestemmingsplanprocedure
- 4.6 Toetsing aan het bestemmingsplan
- 4.7 Herziening, afwijking en omgevingsvergunning

### **Hoofdstuk 5 Bouwen en aanleggen**

- 5.1 De Woningwet
- 5.2 De Bouwverordening
- 5.3 Welstand
- 5.4 Bouwen en de vergunning
- 5.5 Aanleggen
- 5.6 Toetsing voor verlening of weigeren

### **Hoofdstuk 6 De Omgevingswet**

- 6.1 Doel nieuwe omgevingswet
- 6.2 Nieuwe manier van samenwerken
- 6.3 Onderdelen Omgevingswet

## HOOFDSTUK 1      RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND

### 1.1 Inleiding

Heb je je wel eens afgevraagd hoe we in ons land afspraken maken over op welke wijze en waar we wegen gaan aanleggen, woonwijken bouwen of natuurgebieden sparen?

Waarschijnlijk niet. Je begrijpt dat dit niet zomaar gebeurt maar wie regelt dit dan allemaal?

Bijna alle zaken van het tuinhuisje dat in jullie achtertuin zou moeten komen tot de ombouw van een snelweg van 2 naar 4 rijstroken regelen we in de Ruimtelijke Ordening van Nederland. In de ruimtelijke ordening wegen we allerlei zaken af waarbij de belangrijkste zijn:

- voor welke activiteiten die we belangrijk vinden maken we ruimte;
- wat is de beste plek voor deze activiteiten;
- ten koste van welke bestaande activiteiten gaat dit dan;
- welke omvang gaat het project inhouden.

Je mist hier waarschijnlijk de *wanneer* en de *hoe* vraag maar die zijn in de ruimtelijke afwegingen minder belangrijk.

Nederland is maar een klein land hoor je overal op de wereld, maar wat is klein? We hebben met z'n allen zo'n 33.000 km<sup>2</sup> tot onze beschikking en dat is 3.300.000 hectaren ofwel bijna 7 miljoen voetbalvelden. Daar moeten we alles op doen en hebben we in het verleden alles op gedaan. Want ieder stukje land heeft een verleden. Er wordt wel eens gezegd dat elke vierkante meter in ons land al eens op de schop is geweest. Maar we zullen er ook in de toekomst gebruik van kunnen blijven maken. Bovendien zal dat gebruik niet altijd hetzelfde zijn dan het gebruik van vroeger.

Zodoende is elk stukje land in gebruik en hebben we er een idee bij wat we er mee moeten en/of willen.



Figuur 1 Zo zien veel buitenlanders ons land

Ons landoppervlak gebruiken we voor verschillende doelen: het land heeft meerdere functies. Op sommige delen zijn ook meerdere functies van toepassing. Je kunt een stad en bos & natuur ook gebruiken voor recreatie en landbouwgrond voor waterberging. Dit noemen we multifunctioneel gebruik. Maar het kan ook gebeuren dat we een stuk grond willen laten gebruiken als weiland, maar tegelijkertijd het gebruik van bestrijdingsmiddelen wordt verboden omdat anders het grondwater verontreinigd raakt.

## 1.2 Wat is ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is het proces waarbij met een groot aantal spelregels de ruimte planmatig wordt benut en ingericht. Daarbij wordt rekening gehouden met individuele en gemeenschappelijke belangen. Het is het zo goed mogelijk en duurzaam aan elkaar aanpassen van wensen uit de samenleving en de ruimte die we met z'n allen hebben. De wetenschapsgebieden die hierbij een rol spelen zijn planologie, landschapsarchitectuur en stedenbouw. Maar ook zaken als milieu en economie spelen een grote rol in de ruimtelijke ordening.

Duurzame bouw van nieuwe steden, de omvorming van verouderde havengebieden tot nieuwe woon- en werkgebieden, de aanleg van spoorlijnen, autowegen en recreatieparken, de bescherming van natuurgebieden, de ontwikkeling van landschappen, de verstedelijking: het maakt allemaal deel uit van de ruimtelijke ordening. In de loop van de geschiedenis zijn zulke opgaven steeds vormgegeven naar de waarden, normen en eisen van de tijd.

Nederland is grotendeel door mensen gemaakt, als product van ontginning, landaanwinning en planmatige inrichting. Het resultaat hiervan waren cultuurlandschappen, steden en netwerken van verkeersverbindingen. Ruimtelijke ordening hier en nu bestaat voornamelijk in hergebruik en herordening van de bestaande ruimte. Aanleidingen hiertoe zijn er legio: slijtage, economische afschrijving, nieuwe ruimtebehoeften en locatiewensen, veranderde opvattingen over het verleden, over de natuur en de mobiliteit.



Figuur 2 Ruimtelijke Ordening in Rotterdam

### *Goede ruimtelijke ordening*

In de wet staat dat de overheden voor een goede ruimtelijke ordening allerlei wettelijke instrumenten mogen inzetten. Ruimtelijke ordening is de verdeling van de ruimte voor verschillende functies. Daarbij worden keuzes gemaakt omdat ruimte schaars is. Met dat doel, worden alle ruimtelijk belangrijke aspecten op een rij gezet (geordend) en belangen afgewogen. Want belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Deze belangenafweging is de ruimtelijke ordening. Bij een goede belangenafweging moet altijd duidelijk zijn waar welke functie is, en waarom die functie nodig is (nut en noodzaak) en nu juist op die plek is gelegen.

Met andere woorden, er moet altijd een antwoord zijn op de vragen "Wat?, Waar? en Waarom daar?". Sinds een paar jaar moet ruimtelijke ordening ook duurzaam zijn. Simpel gezegd mogen veranderingen die we nu doen geen onomkeerbare gevolgen hebben voor de keuzes die de volgende generaties willen maken.

### *Publiek belang*

De ruimte van Nederland is schaars, de bevolkingsdichtheid hoog en de wensen talrijk en divers. Om tot een evenwichtige en leefbare situatie te komen moet er zorgvuldig worden omgegaan met de ruimte die we tot onze beschikking hebben. De behoeften en belangen moeten in kaart worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen. Er moeten keuzes worden gemaakt:

- waarvoor benutten we de ruimte;
- welke belangen kunnen gecombineerd worden en welke niet;

- wat offeren we op en wat willen we daarvoor terugkrijgen;

Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de mensen van nu, maar ook met de generaties na ons. Van sporen uit het verleden moeten wij ons afvragen of die behouden moeten blijven en op welke manier dat kan. Ook hier zijn combinaties van functies en activiteiten denkbaar. Verder leven er ook andere organismen dan de mens in ons land die leefruimte nodig hebben. Waar kunnen zij leven en moet er meer ruimte voor hen gezocht en gereserveerd worden? Welke beperkingen levert dat op voor de activiteiten van de mens? Voeg daaraan toe de problemen die een mogelijke klimaatverandering in petto heeft, dan is het vraagstuk van de ruimtelijke ordening in een notendop beschreven en de complexiteit daarvan direct duidelijk.

Ruimtelijke ordening is één groot spanningsveld van met elkaar conflicterende belangen waaruit moet worden gekozen. Het mag zich dan ook in de warme belangstelling verheugen van de politiek en de burger. De kunst voor de ruimtelijke ordenaar is de belangentegenstelling zichtbaar te maken en vervolgens tot een verantwoorde keuze te komen die maatschappelijk aanvaardbaar is. Het is daarbij een illusie te denken dat die keuze door iedereen gedragen zal worden: ruimtelijke ordening is bij uitstek een zaak van compromissen sluiten en prioriteiten stellen.



Figuur 3 Ruimtelijke Ordening in België

### *Stedenbouw en rechten*

Ruimtelijke ordening heeft meerdere kanten. Er is een stedenbouwkundige kant. Hoe moet de ruimte worden ingericht: waarvoor en waarom? Wat is de beste bestemming van een gebied? Wat kan met elkaar gecombineerd worden en wat niet? Er is ook een juridische kant. De vrijheid van het individu en het recht van vrije eigendom zijn grote verworvenheden, waarvoor in onze geschiedenis op allerlei momenten hard is gevochten. Toch is het niet alleen de eigenaar van de grond en de opstallen die bepaalt welk gebruik daarvan wordt gemaakt. Rechten en belangen van de één kunnen immers botsen met die van de ander of schadelijk zijn voor de samenleving als geheel.

Ruimtelijke ordening is dus het mede bepalen van en invulling geven aan andermans eigendomsrecht. Dat is alleen gerechtvaardigd als dat ten dienste staat van een ander belang dan het individueel belang. Dit moet soms wijken voor algemene belangen of voor andere, belangrijkere individuele belangen. De beslissingen daarover zijn in onze cultuur en samenleving niet overgelaten aan het individu of aan een groepje individuen, maar aan de overheid. Deze wordt door de burgers democratisch gekozen en moet over de besluiten verantwoording afleggen aan de burgers: de democratische rechtsstaat.

**Het bodemgebruik in vierkante kilometers in Nederland in de periode 1981-2006**

	1981	1985	1989	1993	1996	2000	2003	2006
Water	3376	3414	5977	7148	7653	7745	7772	7814
Landbouwgrond	24133	23974	23991	23755	23508	23260	23041	22858
Bos & natuur	-	-	-	-	4783	4835	4841	4840
Bebouwd	-	-	-	-	3048	3183	3289	3379
Semi-bebouwd	-	-	-	-	379	486	506	528
Verkeer	-	-	-	-	1125	1130	1143	1160
Recreatie	-	-	-	-	862	889	937	963
Totaal land	33929	33920	33881	33880	33873	33783	33757	33728
Totaal	37305	37334	39858	41028	41526	41528	41529	41542

*Bron: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS 2009)*

Figuur 3 Bodemgebruik in Nederland

### *Overheid*

Ruimtelijke ordening is dus bij uitstek een overheidstaak. De overheid kan bij de invulling en uitvoering daarvan individuen betrekken of inzetten, of gebruikmaken van private rechten, maar het blijft een overheidstaak. Wie kennis neemt van de geschiedenis van ons ruimtelijke ordeningsrecht zal ook constateren dat het ontstaan en de uitbouw daarvan steeds een reactie is geweest op misstanden en rampen binnen onze samenleving, waarvoor niemand de verantwoordelijkheid nam. Stadsbranden, overstromingen, epidemieën, wantoestanden als gevolg van industriële ontwikkelingen, milieuvervuiling met bijkomende problemen met de gezondheid en conflicten over grond: dat alles is de bakermat van ons denken over ruimtelijke ordening.

Het overheidsingrijpen kan ver gaan. Individuele rechten kunnen niet alleen worden beperkt, maar zelfs volledig worden afgenomen (onteigening). In ons rechtssysteem zijn daaraan tal van waarborgen voor het individu gekoppeld. Daarom heeft ruimtelijke ordening een sterke juridische component.

De juridische component wordt in de praktijk door velen als lastig en tijdrovend ervaren. Ruimtelijke besluiten zijn gekoppeld aan procedures waarbinnen de positie van het individuele belang een prominente plaats heeft. De keuzes en de belangenafweging zijn openbaar en toetsbaar door de rechter. Dit vraagt om een zorgvuldige voorbereiding en een goede, draagkrachtige motivering van de besluiten. Duidelijk moet zijn dat met alle relevante belangen rekening is gehouden en dat de uiteindelijke keuze de meest verantwoorde keuze is, zeker als dit leidt tot een aantasting van rechten en waarden. Dat neemt uiteraard niet weg dat efficiency een voortdurend punt van aandacht dient te zijn.

### *Verankering*

Om al het bovenstaande te verankeren in wetgeving is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) tot stand gekomen. De wet schrijft voor hoe we tot een goede ruimtelijke ordening kunnen komen. Verschillende overheden moeten eerst goed nadenken over onze ruimte en dit neerleggen in zogenaamde visies. Vanuit deze visies (structuurvisies) gaat men verder met het stellen van regels en normen in verordeningen en bestemmingsplannen. Uit de Wro vloeit het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) voort. Hierin beschrijft het rijk welke zaken in onze ruimtelijke ordening van nationaal belang zijn en waarmee iedereen met zijn plannen rekening moet houden.



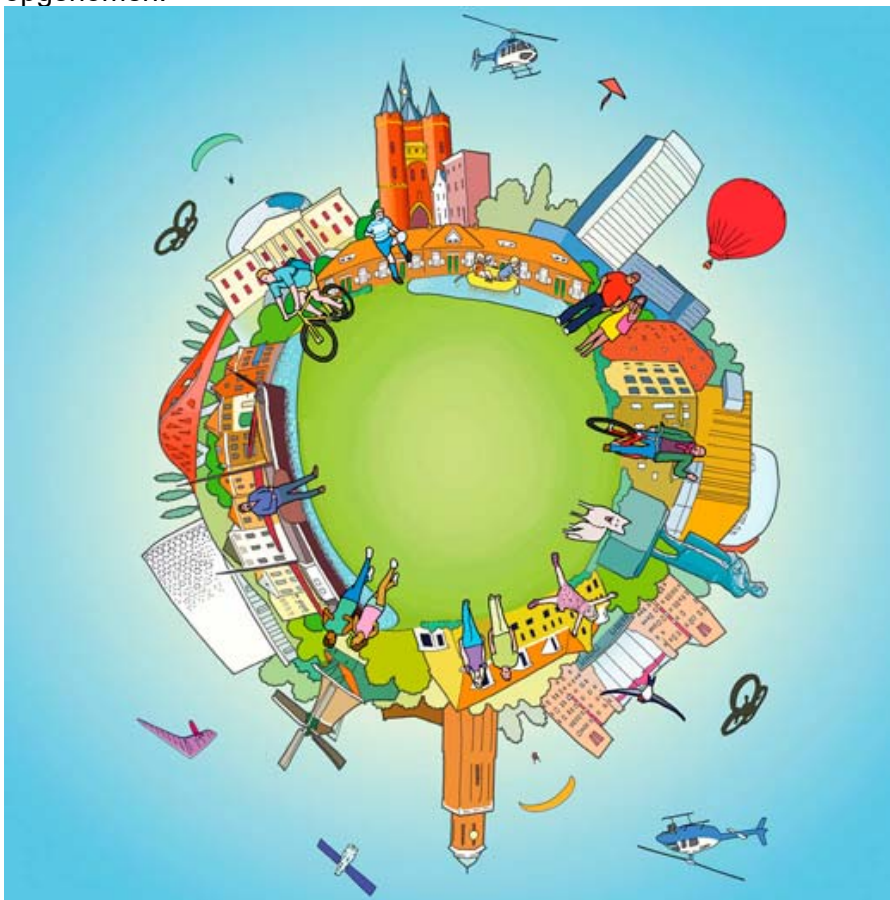
## HOOFDSTUK 2 BELEID IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

### 2.1 Inleiding

We hebben al kort beschreven wat het belang van de overheid is om zich intensief bezig te houden met de ruimtelijke ordening. Hieronder zullen we dit verder uitwerken

De Wro (Wet ruimtelijke ordening) gaat uit van de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de meest geschikte overheidsorganen. We zien dit bijvoorbeeld in de slogan “decentraal waar het kan, centraal waar het moet”. Hierbij legt het rijk de verantwoordelijkheid het liefst zo dicht mogelijk bij de burger en dus wil het rijk dat de gemeenten als laagste overheidsorgaan zich zoveel mogelijk bezighouden met de ruimtelijke ordening

Daarnaast is het de bedoeling dat beleid (wat wil ik) en het aangeven van normen (wat kan er) in verschillende documenten wordt uitgewerkt. Dit betekent in de praktijk dat overheden een visie op de ruimte maken (structuur- of omgevingsvisie) waarin het beleid wordt vastgelegd maar waarin geen bindende normen (regels) voor de uitvoering of controle worden opgenomen.



Figuur 4 De Omgevingsvisie

### 2.2 Ruimtelijk Beleid: de structuur- of omgevingsvisie

Ruimtelijk Beleid is het in plannen aangeven van het gewenste huidige en toekomstige gebruik van de ruimte in Nederland en dat doen we volgens de Wro in structuurvisies. Een structuurvisie is een beleidsnota waarin de overheid haar doelstellingen vastlegt en de manier aangeeft waarop zij die doelstellingen wil realiseren. Een structuurvisie is dus een document dat de ambities van de overheid voor een lange(re) periode (denk aan een periode van minimaal 10 jaar) vastlegt. Ook geeft de structuurvisie aan hoe dit door het maken van beleid en het vaststellen van ruimtelijke plannen wordt vormgegeven. Een structuurvisie kent een uitvoeringsprogramma waarin is opgenomen wanneer de overheid wat gaat doen. Iedere gemeente, de provincies en het rijk zijn verplicht er een of meerdere op te stellen. Je kunt



namelijk voor één gebied meerdere visies ontwikkelen. Je kunt een visie opzetten voor een aantal aparte onderdelen van de ruimte zoals waterbeheer, natuur en verkeer en steeds over hetzelfde gebied spreken. Visies op landelijke aspecten gaan bijvoorbeeld in op de spreiding van asielzoekerscentra, de plaatsing van windmolens en locaties voor afvalverwerking en defensie terreinen. De structuurvisie is hét afwegingskader voor alle ruimtelijke belangrijke activiteiten en waarden.

De structuurvisie is bindend voor de overheid die hem vaststelt. Een overheid mag er van afwijken als hier een gegronde reden voor is. Je moet in een toelichting of een ruimtelijke onderbouwing goed aangeven waarom je van je eigen visie afwijkt. Bij het opstellen van je eigen structuurvisie hoef je geen rekening te houden met de structuurvisie van de andere overheden, maar in de praktijk zie je dat overheden dat natuurlijk wel doen. Het is namelijk niet erg handig als je een totaal ander ruimtelijke beleid wilt voeren dan bijvoorbeeld het rijk of de provincie.

Een structuurvisie is niet bindend naar alle andere partijen (andere overheden maar ook de burgers) maar richtinggevend. Als je als overheid het beleid in je structuurvisie wél bindend wilt laten zijn naar die anderen toe, dan moet je gebruik maken van andere juridische instrumenten. Deze zullen verderop nog aan de orde komen. Je kunt tegen een structuurvisie geen beroep of bezwaar indienen, De Wet ruimtelijke ordening schrijft niet voor hoe een structuurvisie er uit moet zien. De opsteller is vrij om een vorm te kiezen die het beste past bij de ruimtelijke opgaven, de werkwijzen en de politieke en bestuurlijke cultuur. Als de visie grote verandering voorstelt moet een zogenaamde Strategische Milieubeoordeling opgesteld worden. Hiertoe moet dan een Milieu-Effect-Rapport (MER) gemaakt worden. Je kunt hierbij denken aan mogelijk nadelige gevolgen voor Natura 2000 gebieden of belangen van veiligheid en/of gezondheid.

Ook de procedure voor het opstellen en vaststellen bepaalt de overheid zelf, tenzij andere wetgeving of bestuursakkoorden een bepaald traject voorschrijven. Inspraak op de structuurvisie is vanuit de Wro niet verplicht, maar je mag aannemen dat de overheid wel vaak deze mogelijkheid zal bieden. Wat moet je namelijk met een visie die niet door je inwoners wordt gedragen? De overheid zal daarom, voordat zij de structuurvisie vaststelt, inspraakmogelijkheden bieden. Zij informeert de burger hier meestal over via de krant of internet, met daarbij aangegeven wanneer en hoe de burger kan inspreken. Verder is het goed gebruik dat overheden elkaar informeren over voorgenomen structuurvisies en elkaar de mogelijkheid bieden op elkaars visie te reageren.

## **Vragen 2.2**

1. Er wordt in de tekst gesproken over een visie op waterbeheer, natuur en verkeer. Formuleer voor elk van deze thema's drie belangrijke punten die jij in een visie zou opnemen.
2. Kun je een aantal belangengroeperingen noemen die aan een inspraaktraject voor de structuurvisie van het rijk deel zouden willen nemen?

## **2.3 Structuurvisies van overheden**

### **Rijks structuurvisie**

Een rijks structuurvisie is een document over de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Het geeft aan waar welke functies wenselijk zijn en waar niet. In deze visie gaat het dus om de grote lijnen van de landelijke ruimtelijke ontwikkelingen. De rijks structuurvisie kan ook betrekking hebben op bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid, zoals het water.

Het rijk legt in structuurvisies vast hoe zij de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland richting wil geven. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt de ruimtelijke structuurvisies vast. Als beleid van andere departementen erbij betrokken is, gebeurt dat in overeenstemming met de andere ministers die het aangaat. Het rijk geeft ook de andere overheden, maar ook haar inwoners vooraf de mogelijkheid op het ontwerp van de structuurvisie te reageren. Zij

beoordeelt daarna of deze reacties nog invloed hebben op het ontwerp en past dat dan eventueel aan.

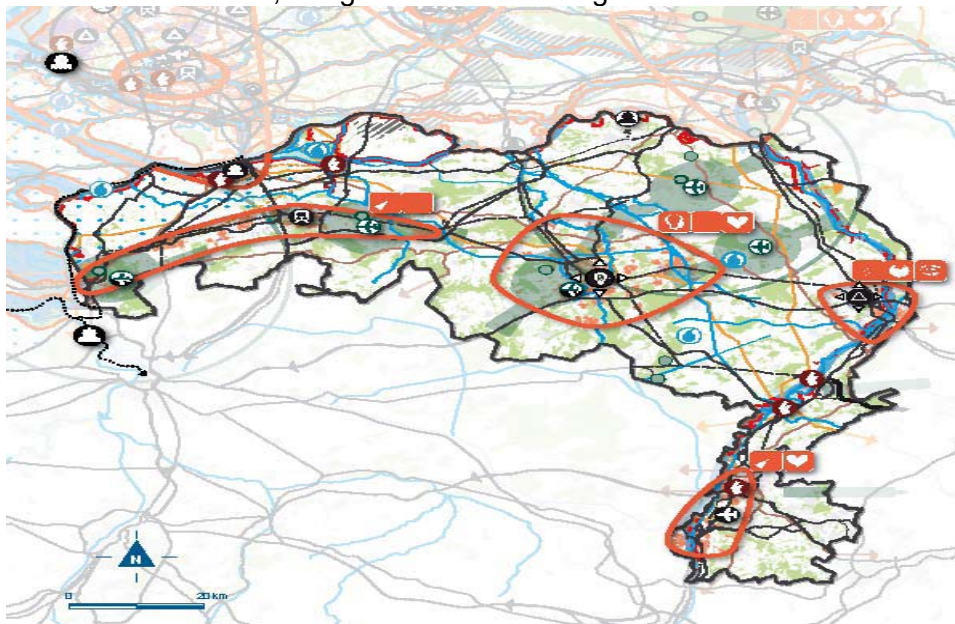
Het Rijk kan in de structuurvisie bepaalde zaken aangeven als 'ontwikkelingen van nationaal belang', bijvoorbeeld vanwege de aard, de omvang of de gevoeligheid ervan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan waterbelangen of defensie. Als dit belang is aangegeven, kan het rijk aan een gemeente, voorafgaand aan een bestemmingsplanprocedure, aanwijzingen geven. Achteraf kan het rijk ingrijpen in een bestemmingsplan van een gemeente door bijvoorbeeld zelf een plan voor een gebied of onderwerp te maken.

Een rijks structuurvisie zal in overleg en samenspraak met de verschillende bestuurslagen, overheidsorganen, maatschappelijke organisaties en burgers tot stand komen. We zien in de procedure:

- een voorbereidingsfase (besluit om een structuurvisie op te stellen);
- een ontwikkelfase;
- een adviesfase;
- een besluitvormingsfase.

Een uiteindelijke structuurvisie is vaak het product van meerdere deelvisies. Je kunt hierbij denken aan visies op wonen, wegen, water en luchtvaart.

De laatste structuurvisie op de ruimtelijke ordening van Nederland is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012 (SVIR). In deze visie worden de rijks belangen van onder andere infrastructuur, veiligheid en natuur toegelicht.



Figuur 5 Brabant in de SVIR

### **Provinciale structuurvisie**

Een provinciale structuurvisie is eveneens een document over de ruimtelijke en functionele ontwikkelingen maar dan in de provincie. Provincies moeten voor het gehele gebied één of meer structuurvisies opstellen. Het geeft aan waar welke functies wenselijk zijn en waar niet. In deze visie gaat het dus om de keuze van locaties voor ruimtelijke ontwikkelingen. Provincies kunnen ook structuurvisies maken voor een regio. Een structuurvisie kan bovendien betrekking hebben op bepaalde bijzondere aspecten van het ruimtelijk beleid, zoals het water. Vanwege de omvang van het gebied en het doel van de structuurvisie betreft de provincie volgens afspraak dan bijvoorbeeld de waterbeheerders en de gemeenten, maar ook haar inwoners bij het opstellen van zo'n structuurvisie. Zij beoordeelt daarna of deze reacties nog invloed hebben op het ontwerp en past dat dan eventueel aan. Eerder zagen we al, dat de Wro niet verplicht om inspraak te bieden. Het is dus een provinciale of gemeentelijke keuze.

### **Gemeentelijke structuurvisie**

Ook de gemeentelijke structuurvisie gaat over de ruimtelijke en functionele ontwikkelingen maar dan in de gemeente. Het geeft aan waar welke functies wenselijk zijn en waar niet. In deze visie gaat het dus voornamelijk om de keuze op hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen en het ruimtelijk beleid. De visie is de basis voor de wijze waarop de gemeente de instrumenten inzet die de Wet ruimtelijke ordening biedt zoals een bestemmingsplan. Gemeentes kunnen ook weer structuurvisies maken voor een thema, zoals water, natuur, bedrijvigheid etc. Een gemeente is verplicht voor het gehele grondgebied één of meer structuurvisies op te stellen.

Meerdere gemeentes kunnen samen een intergemeentelijke structuurvisie opstellen. De procedure daarvoor is dezelfde als voor een structuurvisie van één gemeente, de samenwerkende gemeentes maken van tevoren afspraken over de procedure. Besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeentes.

### **Vragen 2.3**

1. In de tekst wordt gesproken over ruimtelijke en functionele ontwikkeling. Wat bedoelen we hiermee?

2. Hoe moeten gemeentes aan de slag met de zorgplicht van de structuurvisie

3. Geef aan wie de meest geschikte overheid is voor de volgende ruimtelijke zaken:

Kies uit rijk, provincie, gemeente en waterschap.

- |               |                        |
|---------------|------------------------|
| a. Defensie   | b. Waterkering         |
| c. Recreatie  | d. Wegen en waterlopen |
| e. Woningbouw | f. Winkelcentra        |



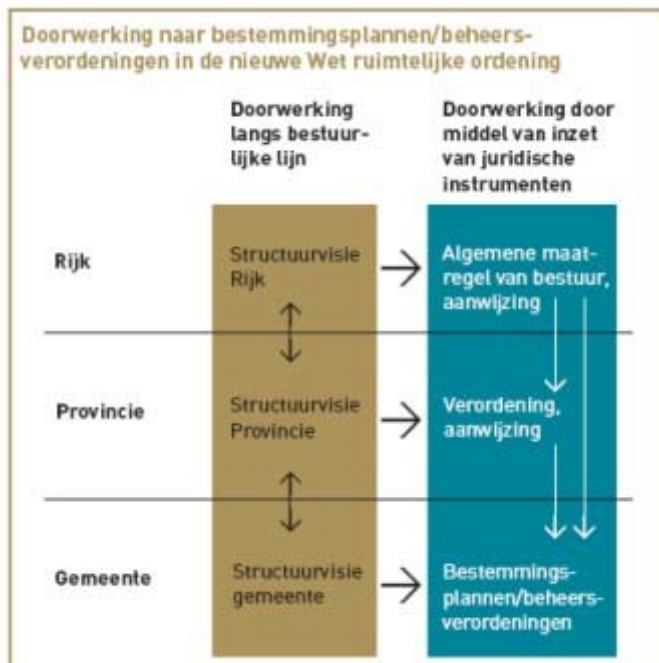
Figuur 6 Een omgevingsvisie omvat o.a. natuur, duurzaamheid en leefbaarheid

## HOOFDSTUK 3 WETTELIJKE INSTRUMENTEN

### 3.1 Inleiding

Elke hogere overheid kan beleid formuleren dat zij graag duidelijk terugziet in het beleid, de regelgeving en planvorming van andere overheden of dat zij rechtstreeks van toepassing wil laten zijn op het handelen van de burger. Dit noemen we *doorzettingsmacht*. Om deze doorzettingsmacht mogelijk te maken zijn in de Wro instrumenten opgenomen, waarmee de hogere overheid de lagere overheid kan verplichten om haar visie door te vertalen naar de burgers.

Het rijk kan zo bijvoorbeeld de provincie en de gemeenten normen en regels opleggen en instructies geven en de provincie kan hetzelfde naar de gemeenten. De regels kunnen vooraf worden gesteld en de instructies kunnen zowel vooraf plaatsvinden als door middel van een correctie achteraf.



Figuur 7 Doorwerking in regelgeving

Er zijn wel enkele voorwaarden verbonden aan het inzetten van de instrument van de doorzettingsmacht:

- de specifieke belangen van de hogere overheid moeten in het geding zijn;
- de instructies moeten noodzakelijk zijn voor "een goede Ruimtelijke Ordening".

Provincie en rijk kunnen gebruikmaken van het instrument van de algemene regels, die doorwerken op de lagere overheden. Bij het Rijk heet dat een Algemene Maatregel van Bestuur en bij de provincie een Verordening. Ook kunnen zij de lagere overheden "aanwijzingen" geven. Dat houdt in dat die betreffende lagere overheid een opdracht krijgt om zijn regelgeving in overeenstemming te brengen met de specifieke opdracht. De correctie kan ook achteraf plaatsvinden.

Als laatste mogelijkheid blijft voor de hogere overheid het zelf maken van regels die rechtstreeks van toepassing zijn op het handelen van de burger.

### Vragen 3.1

1. Met welk instrument kan het rijk juridisch doorzetten wat zij in haar structuurvisie heeft aangegeven?
2. Wie kan er zich met de inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan bemoeien?

### 3.2 Algemene regels: Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Het kabinet heeft vanuit haar nationale ruimtelijke belang de structuurvisie infrastructuur en ruimte (SVIR) vastgesteld voor een beperkt aantal onderwerpen. Over deze onderwerpen wordt van de provincies en de gemeenten geëist om de inhoud daarvan te laten doorwerken in hun ruimtelijke besluitvorming. Zij zijn dus regelgevend bedoeld en worden geacht direct of indirect, d.w.z. door tussenkomst van de provincie, door te werken tot op het niveau van de lokale besluitvorming, zoals de vaststelling van bestemmingsplannen. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) geeft die onderwerpen aan en is eveneens een duidelijke instructie wat de lagere overheden over deze onderwerpen moeten regelen.

Een paar voorbeelden van de 13 onderwerpen:

Grote rivieren;

Waddenzee en waddengebied;

Defensie,

Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.

Rijksvaarwegen;

Hoofdwegen en hoofdspoorwegen;

Elektriciteitsvoorziening;

Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen;

#### Vragen 3.2

1. Het rijk heeft 13 thema's in het Barro speciaal uitgewerkt.

a. Waarom moest dit in een Amvb gebeuren en niet gewoon in de Wro?

b. Waarom juist deze 13 specifieke thema's op rijks niveau? Kunnen de provincies dit niet oppakken?



Figuur 7 Gaswinning valt onder het Barro

### 3.3 Provinciale Planologische Verordening (ppv)

De provincie kent de Verordening ruimte. In de Verordening ruimte staan regels waarmee een gemeente rekening moet houden bij haar ruimtelijke besluitvorming zoals de bestemmingsplannen. Door deze regels weten de gemeenten al in een vroeg stadium waar ze aan toe zijn. Per onderwerp zijn in de verordening gebieden tot op perceelniveau begrensd op diverse bijbehorende kaarten. Hierdoor is duidelijk voor welke percelen de regels van de provinciale verordening gelden.

## Inhoud

Belangrijke onderwerpen in de Verordening ruimte zijn:

- algemene zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit;
- stedelijke ontwikkelingen;
- natuurgebieden en andere gebieden met waarden;
- agrarische ontwikkelingen, waaronder de intensieve veehouderij;
- overige ontwikkelingen in het landelijk gebied.

Een voorbeeld van doorwerking is de zorgplicht voor de ruimtelijke kwaliteit in Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant heeft in haar provinciale verordening opgenomen dat de gemeenten er zorg voor moeten dragen bij het vaststellen van hun ruimtelijke plannen, dat deze kwaliteit van de ruimte voldoende in de afweging van de plannen is meegenomen. De wijze waarop dat gebeurt, is aan de gemeenten zelf. Wel zal de provincie er steeds op toezien dat dit op een afdoende manier is gebeurd. Om te zorgen, dat niet telkens bij iedere plan hierover discussie ontstaat, proberen steeds meer gemeenten in regionaal verband met de provincie hierover afspraken te maken.

### Vragen 3.3

1. Geef van de vijf belangrijkste ontwikkelingen waarover de Verordening ruimte gaat een voorbeeld.



Figuur 8 Het agrarisch gebied valt grotendeels onder de provinciale bevoegdheden.

### 3.4 De aanwijzingsbevoegdheid

Het kan zijn dat je als provincie of gemeente bij je ruimtelijke besluitvorming te maken krijgt met belangen van de hogere overheden. Het Rijk of de provincie kan dan overgaan tot het geven van een aanwijzing waar de lagere overheid zich aan dient te houden. Er zijn twee soorten aanwijzingen: *proactieve* en *reactieve* aanwijzingen. Het moet daarbij gaan om zaken die aangemerkt zijn als zaken van nationaal of provinciaal belang en die zo belangrijk zijn dat rijk of provincie de doorwerking ervan juridisch vastleggen. Proactieve aanwijzingen worden gegeven vóór de vaststelling van een plan. Rijk en provincie kunnen de gemeente een aanwijzing geven om de doorwerking van hun ruimtelijke beleid in bijvoorbeeld het gemeentelijke bestemmingsplan zeker te stellen. Het gaat daarbij (anders dan bij een AMvB of provinciale verordening) om concrete situaties. Het rijk kan ook de provincie een aanwijzing geven met betrekking tot provinciale verordeningen.

Een reactieve aanwijzing kan het rijk of de provincie geven na de vaststelling van onder meer het bestemmingsplan. Zij geven hiermee aan dat zij het oneens zijn met in het plan

vastgelegde zaken. Er moet precies aangegeven worden wat er in hun ogen fout is en waarom. Daarmee wordt dan dit betreffende onderdeel van het bestemmingsplan buiten werking gesteld.

### Vragen 3.4

1. Een gemeente neemt in haar bestemmingsplan op dat er in het buitengebied schuilonderkomens voor dieren mogen worden gebouwd. De provincie keurt dit af en maakt bezwaar. Op basis van welke argumenten zou de provincie hier tegen kunnen zijn?

2. Bedenk een proactieve aanwijzing van de provincie naar een gemeente voor de volgende situaties:

- a. De vestiging van een garagebedrijf in een grondwaterwinningsgebied
- b. Het plaatsen van windmolens op een gesloten vuilstortplaats



Figuur 9 Waterberging in een polder is geregeld in een inpassingsplan

### 3.5 Het inpassingsplan

Een inpassingsplan is een bestemmingsplan dat is opgesteld door het rijk of de provincie. Het rijk of de provincie stelt een inpassingsplan op als:

- er sprake is van een rijks- provinciaal belang dat in beleid is vastgelegd en/of;
- het besluit sneller en efficiënter kan worden genomen door de hogere overheid.

Het rijk of de provincie kan zelfs zo ver gaan, dat ze bij het vaststellen van het inpassingsplan bepalen dat de gemeente dit plan voor een periode van maximaal 10 jaar niet mag veranderen en ze kunnen bepalen dat zij zelf de vergunningen verlenen die nodig zijn om het plan uit te voeren. Voorbeelden van rijksinpassingsplannen zijn: de plannen voor de Biesbosch en de hoogspanningsleidingen in Nederland.

Voorbeeld van provinciale inpassingsplannen zijn: plan voor provinciale wegen, maar ook regionale waterberginggebieden.

De betreffende overheid overlegt vooraf met de betreffende gemeentebesturen. Ook al is er duidelijk sprake van een rijks- of provinciaal belang; het kan soms beter zijn dat de gemeente het plan maakt, bijvoorbeeld omdat het aansluit bij een project waarmee de gemeente al bezig is.

### Vragen 3.5





## HOOFDSTUK 4 HET BESTEMMINGSPLAN

### 4.1 Goede ruimtelijke ordening

Het opstellen van bestemmingsplannen moet altijd gebeuren om “een goede ruimtelijke ordening” te maken. In de wet staat dat gemeenten ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen vaststellen. De Wro en het Bro helpen de gemeenten door aan te geven welke zaken ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. Ook kun je er in vinden met welke regelgeving en opdrachten van hogere overheden rekening moet worden gehouden.



Figuur 10 Bestemmingsplannen in maquette of op tekening

#### wettelijke plicht

De gemeenten zijn op grond van de Wro verplicht voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen. Ook verplicht de Wro de gemeenten deze bestemmingsplannen om de 10 jaar aan te passen.

#### Vragen 4.1

1. In welke nota's vind je het beleid van rijk en provincie?
2. Drie voorbeelden van gebieden in een gemeente waar je een bestemmingsplan voor opstelt zijn: het winkelcentrum, het buitengebied, een industrieterrein. Kies voor elk voorbeeld een belangrijk uitgangspunt voor het opstellen van een dergelijk bestemmingsplan.
3. Geef eens drie aspecten die je ten aanzien van (grond en oppervlakte) water in een bestemmingsplan voor een woonwijk zou willen opnemen.
4. In een bestemmingsplan vind je allerlei zones (geluid, luchtkwaliteit, veiligheid) waarbinnen beperkingen gelden voor wat je allemaal zou willen. Kun je een drietal bronnen noemen die een uitstralend effect hebben waardoor ze een zone vormen?



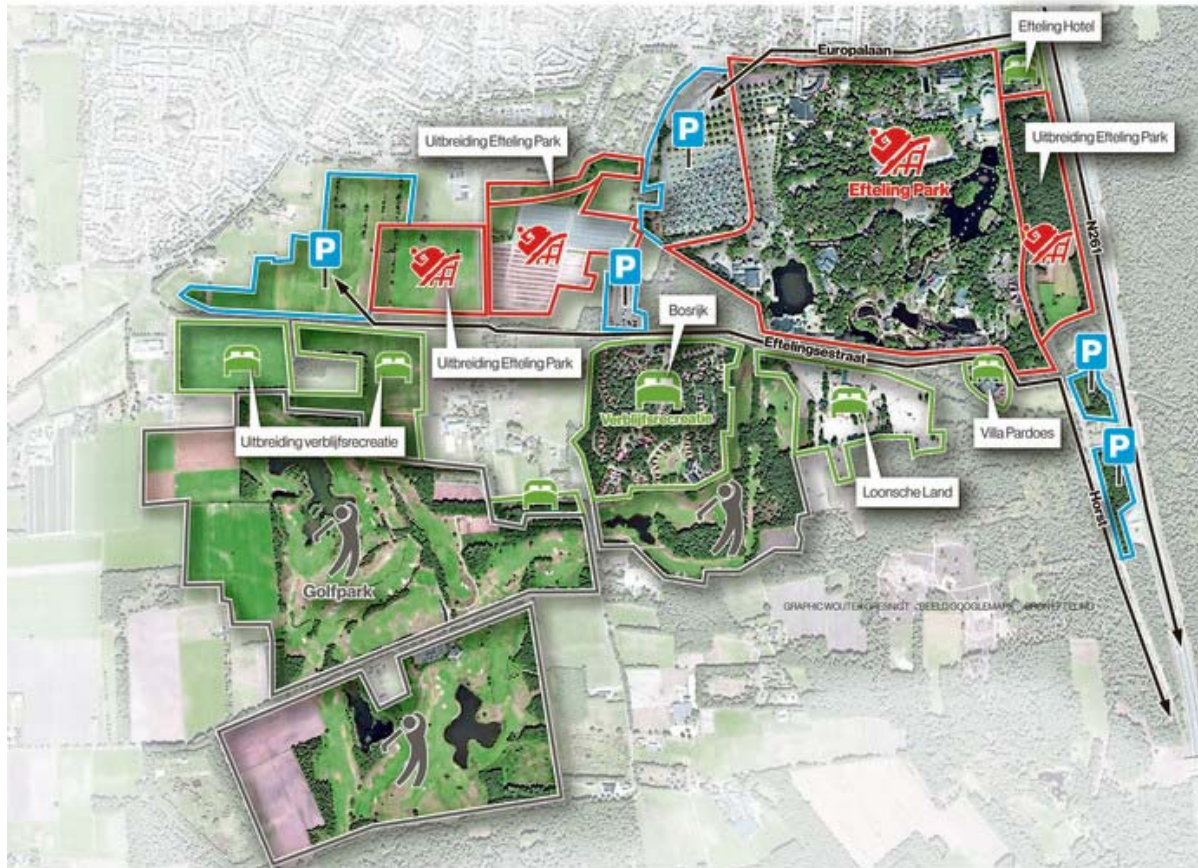
Figuur 11 Wat zou ik hier allemaal willen doen als ik de bestemming zou kunnen wijzigen!

## 4.2 Functie bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan wil voor een lange periode voorkomen dat ontwikkelingen plaatsvinden die de gemeente niet wil en/of mogelijk maken dat wat men wel wil ook gerealiseerd kan worden.

Een bestemmingsplan heeft twee functies;

- een eerste functie om dat wat er is vast te leggen, te beheersen
- een tweede functie om iets nieuws mogelijk te maken (te ontwikkelen).



Figuur 12 Het bestemmingsplan voor de uitbreiding van de Efteling

Als er geen ontwikkelingen zijn, legt het bestemmingsplan de bestaande situatie 'vast'. De gemeente geeft dan over het algemeen nog wel beperkte mogelijkheden voor de bouw van kleine minder ingrijpende gebouwen en bouwwerken (bijvoorbeeld bijgebouwen bij een woning of het uitbreiden van een woning). Omdat het erg ongewenst is dat steeds een herziening van het bestemmingsplan nodig is, worden in bestemmingsplan al bouwmogelijkheden gegeven, afgestemd op wat in de situatie ter plekke toegestaan is. Grote ingrepen zijn dan niet aan de orde. Dit noemen we dan een conserverend bestemmingsplan.

Er is sprake van een bestemmingsplan dat voorziet in een ontwikkeling, wanneer er ruimtelijk een functie (bestemming) wenselijk wordt geacht, die er op dat moment nog niet is. Als voorbeeld kun je denken aan het ontwikkelen van een woonwijk in een gebied dat nu in gebruik is als weiland (of als bedrijventerrein). Vaak zie je mengvormen van deze twee functies. Een omgeving is grotendeels conserverend bestemd, maar er worden ook ontwikkelingen voorzien. Hier een voorbeeld om dit te illustreren:

- In een bestaande woonwijk zijn twee hinderlijke bedrijven, twee kerkgebouwen en drie schoolgebouwen aanwezig. Iedereen weet dat deze bijzondere gebouwen of niet wenselijk zijn (de twee bedrijven) of dat ze op termijn leeg komen en er een andere

functie aan het gebouw en/of terrein aan moet worden gegeven (kerken en scholen). Je kunt vanuit een goede ruimtelijke ordening nu al nadenken wat de toekomstige bestemmingen van deze gebouwen zouden moeten worden.

#### Vragen 4.2

1. Als je het bestemmingsplan op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) aantreft vind je er altijd een vaststellingsbesluit bij.

- a. Wat verstaan we hieronder?
- b. Wie stelt een gemeentelijk bestemmingsplan vast?

# VMA



**QuickScan Bestemmingsplan**

- Snel weten wat u mag bouwen volgens het bestemmingsplan
- Wat zijn de regels
- Zijn er afwijkingsmogelijkheden
- Wat is de procedure en hoe lang duurt het
- Wat zijn de kosten
- Binnen 4 dagen geleverd
- Inclusief uitleg en vervolgadvis
- € 279,- ex btw

Figuur 13 Adviseur bestemmingsplan: iets voor jou?

#### 4.3 Inhoud bestemmingsplannen toekennen van bestemmingen

Een bestemmingsplan maken doe je niet zo maar. Altijd is er een reden voor:

- je kunt iets op een bepaalde plaats willen (laten) ondernemen;
- of een overheid of burger vraagt je om duidelijk uit te leggen wat je met een bepaald gebied van plan bent;
- of je bent van mening dat een bepaald gebied ruimtelijk goed is ingericht en je wilt er niet (veel) meer aan (laten) veranderen.

Welke reden er ook aan ten grondslag ligt, elke keuze moet zijn ingegeven vanuit “een goede ruimtelijke ordening”, elke keuze moet kunnen worden verantwoord en elke keuze is een afweging van de belangen.

Zoals we al eerder zagen, kan de gemeente niet alle gewenste keuzen maken. Zij zal rekening moeten houden met wet- en regelgeving van bovenaf. Ook zal zij rekening moeten houden met de bestaande situatie. Er is namelijk niet één stukje grond in Nederland waar al niet eerder ruimtelijke keuzes zijn gemaakt en waar burgers of bedrijven dus rechten hebben. Ook zal de gemeente alle in het gebied aanwezige belangen moeten inventariseren. Zijn er bijvoorbeeld in het plangebied waardevolle leefgebieden, zijn er archeologische waarden, is het plan betaalbaar enz.

Deze bovenstaande elementen betekenen dat de gemeente steeds onderzoek moet doen om al deze vragen te kunnen beantwoorden en in de belangenafweging moet meenemen.

### Onderzoek

In het verlengde hiervan geeft het **Besluit ruimtelijke ordening** aan dat je van meet af aan onderzoek moet doen naar de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Een aantal ruimtelijke relevante (onderzoek)aspecten bij bestemmingsplannen zijn:

- Beleid van rijk, provincie, gemeente en waterschap; afwijken kan niet zondermeer;
- Archeologische waarden moeten zijn onderzocht en moeten soms bewaard blijven;
- Bodem moet schoon genoeg zijn voor de gewenste bestemming;
- Externe veiligheid is de kans op een dodelijk ongeval in de omgeving van een gevaarlijke bron zoals bijvoorbeeld een LPG station en mag niet te groot zijn;
- Financiële haalbaarheid: je moet kunnen betalen wat je bedenkt;
- Flora en fauna in én om het plangebied en leefgebieden mogen niet zondermeer worden aangetast;
- Geluid van (spoor)wegen en bedrijven mag niet boven in de wet (Wet milieubeheer) gestelde waarden komen;
- Geurhinder van agrarische bedrijven mag niet boven bepaalde waarden uitkomen;
- De ontsluiting van een gebied, de doorstroming van wegen en de parkeergelegenheid moeten goed zijn geregeld;
- Water moet aantoonbaar een onderdeel van het plan(proces) zijn;
- De feitelijke situatie;
- Jurisprudentie.



Figuur 14 Archeologie moet vaak onderzocht worden bij het maken van een bestemmingsplan

### Jurisprudentie

Alle uitspraken van de bestuursrechtshouders over ruimtelijke plannen samen (jurisprudentie) vormen een beeld van wat in Nederland onder een goede ruimtelijke ordening wordt verstaan. Doordat er elke dag nieuwe uitspraken worden gedaan, verandert dit beeld ook constant. Dat is niet raar, want de ruimte waarin we leven verandert ook constant doordat de behoefte aan ruimte ook continue verandert. De jurisprudentie is erg belangrijk voor het correct op kunnen stellen van een bestemmingsplan. Zonder een goede kennis hierover, is het risico groot, dat een bestemmingsplan niet ongeschonden de eindstreep haalt.

## De bestemming

De combinatie van wat een gemeente wil, wat ze mag en wat ze kan bepaalt de uiteindelijke bestemming. Ook hier weer een voorbeeld.

Er is een bepaald stuk weiland in de gemeente X. De hogere overheden hebben aangegeven dat dit weiland bij het buitengebied moet blijven horen. Er mag dus geen stedelijke ontwikkeling plaatsvinden. Op basis van hoe het weiland er op dit moment bij ligt, stelt de gemeente vast dat het een belangrijk foerageergebied voor ganzen is en als broedgebied wordt gebruikt door zwanen. Ook stelt de gemeente vast dat het weiland in een open landschap ligt. De gemeente zelf wil de eigenaar van de grond, een boer die het weiland nodig heeft voor het voedsel van zijn koeien, agrarisch houden, maar wil ook de gebruiksmogelijkheden van de ganzen en zwanen en het open landschap behouden.

Voor een groot bestemmingsgebied als het buitengebied maken we onderscheid in:

- Gebiedsbestemmingen en
- Detailbestemmingen.

## Aanduidingen

Het ligt dan voor de hand dat de gemeente er voor kiest om aan de grond een bestemming “agrarisch gebied, met landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden” toe te kennen. De gemeente kan zelfs nog een stapje verder gaan. De bestemmingen kunnen nog verder worden verbijzonderd. Dit gebeurt door het opnemen van zogenaamde “aanduidingen”. Deze aanduidingen komen in verschillende vormen voor. Zo kennen we bouwvlakken binnen bestemmingen, maar ook bouwhoogtes, bebouwingspercentages enz. Als we voor aanduidingen in ons voorbeeld zouden moeten kiezen dan zouden we dus kiezen voor de aanduiding “open landschap” en de aanduiding “weidevogels”.

De gemeente zal verder steeds afhankelijk van de gekozen bestemming en de gekozen aanduiding(en) daarop haar bouw- en gebruiksmogelijkheden moeten afstemmen.



Figuur 15 Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurwaarden (ALNW gebied)

## Wijze van vertaling van de gemaakte keuzes

Een bestemming komt tot stand als je de hoofdfunctie combineert met bijvoorbeeld de aangetroffen aanwezige waarde(n). We kennen bijvoorbeeld natuurwetenschappelijke waarden als “weidevogelgebied” (wv), “kwetsbare soorten” (kw) en landschappelijke waarden als “openheid” (o) en tot slot cultuurhistorische waarden als “waardevolle verkaveling”. Maar ook zijn er abiotische waarden als “hydrologisch waardevol”. Bij al deze functies en waarderingen horen regels over wat wel en niet mag en waarvoor je een vergunning moet aanvragen.

Enkele voorbeelden:

Gebiedsbestemming in plan	Aanduiding in plan
Agrarisch gebied (A)	

Agrarisch met Waarden – Landschap (AW-L)	Openheid (o)
Agrarisch met Waarden – Natuur (AW-N)	Weidevogels (wv)
Agrarisch met Waarden - Landschap en Natuur (AW-N, L)	Openheid en weidevogels (o, wv)

Vanuit ons voorbeeld krijgen we dus: AW-N,L (o,wv).

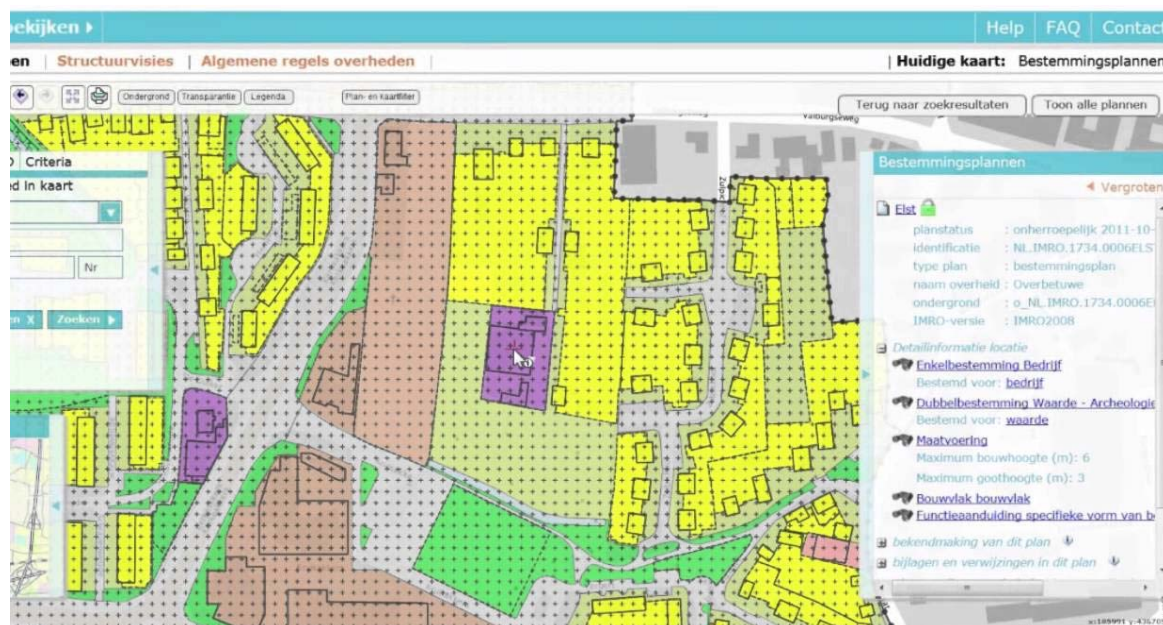
## Opbouw

Een bestemmingsplan bestaat uit vier onderdelen.

- een verbeelding (voorheen de plankkaart);
- de bestemmingsomschrijving;
- de regels;
- een toelichting.

De eerste drie hebben een juridische betekenis. De toelichting heeft dat niet. Door de combinatie van de eerste drie kun je nagaan wat je op grond van het bestemmingsplan wel en niet mag.

Hieronder werken we de vier eerder genoemde onderdelen verder uit.



Figuur 15 De verbeelding of kaart

## De verbeelding

Onder de verbeelding verstaan we de kaart van het plan.

### *uniforme opbouw verbeelding*

Afgesproken is, dat alle algemeen voorkomende bestemmingen in Nederland op eenzelfde manier worden weergegeven. Zo zal de bestemming “wonen” altijd dezelfde gele kleur hebben en de bestemming “bedrijven” altijd dezelfde paarse kleur. Hiermee wordt het kunnen lezen van de verbeeldingen in Nederland vergemakkelijkt voor de burger.

### *betekenis van de verbeelding*

De verbeelding is een digitale of papieren kaart. Op die kaart is de grens aangegeven van het gebied waarvoor het (bestemmingsplan) geldt. Verder is aan alle terreinen binnen het plangebied een bestemming toegekend. Dit gebeurt door het geven van een bepaalde kleur aan vlakken/terreinen. Deze corresponderen dan met de gegeven bestemming. Soms worden er meerdere bestemmingen aan een terrein gegeven. Een voorbeeld hiervan: een terrein heeft de bestemmingen “agrarisch gebied” en “gebied met archeologische waarden”.

Op de verbeelding zijn vaak ook de “aanduidingen” opgenomen. Op de bijbehorende legenda kun je terugvinden wat de betekenis van de diverse aanduidingen is.

Het kan voorkomen, dat de digitale en de papieren kaart niet hetzelfde zijn. Je kunt dan ook de discussie krijgen welke van de twee nu geldt. Dat is in alle gevallen de digitale versie.

## **De bestemmingsomschrijving**

### *betekenis van de bestemmingsomschrijving*

Bestemmingsomschrijvingen geven aan welke doelen we met bestemmingen nastreven. Ook hier weer een verduidelijking aan de hand van een voorbeeld. Binnen de bestemming “wonen” kan een gemeente aangeven dat zij als doel voor deze bestemming heeft: “grondgebonden woningen, tuinen, erven, verhardingen, aan-huis-gebonden-beroepen”. Dit zijn dus de mogelijkheden op deze bestemming.

## **De regels**

### *Uniforme opbouw regels*

Het is aan de gemeente om te bepalen wat ze in de regels wil opnemen en dus welke bouw- en gebruiksactiviteiten ze (on)mogelijk wil maken.

### *betekenis van de regels*

Zoals we reeds opmerkten bevat een bestemmingsplan een aantal onderdelen waarvan de regels samen met de verbeelding (plankaart) een belangrijk deel uitmaken. De regels kunnen worden gezien als “spelregels”. Waar moet je je aan houden als je terreinen en objecten wilt bouwen en gebruiken. Houd hierbij wel steeds voor ogen dat deze regels alleen betrekking hebben op de ruimtelijke ordening en niet op bijvoorbeeld bouwtechnische zaken.

### *inhoud*

We onderscheiden verschillende soorten regels. Hieronder bespreken we de belangrijkste:

- inleidende regels
- bestemmingsregels
- overgangsregels

### Inleidende regels

Onder de inleidende regels vallen twee zaken:

- een verklaring van de gebruikte begrippen (woordenlijst)
- de wijze waarop je afstanden, oppervlaktes, inhoud, diepten, hoogten, etc. die in het plan worden vermeld dient vast te stellen. (hoe moet je meten)

Deze regels gelden altijd en staan los van de verbeelding.

### Bestemmingsregels

In dit deel vinden we artikelen terug over wat we binnen de verschillende bestemmingen mogen. Hier wordt bepaald wat bijvoorbeeld bij een specifieke bestemming wordt toegestaan aan bouw- en gebruiksmogelijkheden. .

Welke bestemmingsregels van toepassing zijn, kun je alleen maar beoordelen aan de hand van de verbeelding. Ook hier proberen we dit te verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. Een stuk grond heeft de bestemming “horeca”. In de planregels is opgenomen dat je per perceel niet meer dan 1000 m<sup>2</sup> mag bouwen en dat de gebouwen niet hoger mogen zijn dan 5 meter. Over het gebruik zeggen de planregels dat je het terrein en de grond niet anders mag gebruiken dan voor lichte horeca (dus een cafetaria, broodjeszaak e.d.).

### Overgangsregels

Hierin wordt geregeld hoe je moet omgaan met het nieuwe bestemmingsplan als je allerlei zaken in het verleden via het oude plan hebt gerealiseerd, maar die volgens het nieuwe plan niet meer mogen. Als je bijvoorbeeld iets hebt gebouwd dat in de nieuwe situatie niet meer zou mogen kan het niet zo zijn dat dit nu gesloopt zou moeten worden. Het overgangsrecht regelt dus de aanpassing van de oude naar de nieuwe situatie. Zoals we al hebben gezien, zijn dit standaardregels die door de rijksoverheid zijn voorgeschreven.



Figuur 15 Regels, regels en nog eens regels....

### **De toelichting**

#### *De betekenis van de toelichting*

De gemeente zal bij elk bestemmingsplan duidelijk moeten maken wat de keuzes zijn, waarmee rekening is gehouden bij het maken van de keuzes en waarom de keuzes gemaakt zijn. Het gaat dus over:

- wat moet en mag;
- wat we willen en kunnen.

In de toelichting bij het bestemmingsplan kun je hierover alle informatie lezen.

In de toelichting wordt dus verantwoord waarom de verschillende bestemmingen in het bestemmingsplan zijn gekozen, waarom er bepaalde beperkingen in de bestemmingen zijn opgenomen (bijvoorbeeld bouwhoogtes) en met welke beperkingen en feitelijke situatie rekening is gehouden.

#### *inhoud*

Een mogelijke inhoud van een toelichting kan zijn:

- inleiding met de ligging en de beschrijving van het plangebied;
- beschrijving van de bestaande situatie;
- overzicht van het beleid dat in het plangebied al van toepassing is;
- de planologische aspecten van je nieuwe bestemmingen;
- de milieuaspecten van je bestemmingsplan;
- de planbeschrijving met uitgangspunten en overzicht van nieuwe ontwikkelingen.

### **digitale vastlegging en digitale raadpleging**

In Nederland hebben we afspraken gemaakt over de naamgeving en opbouw van de regels en hoe deze worden verbeeld. Dit alles om bestemmingsplannen beter te kunnen vergelijken en ze ook digitaal uitwisselbaar te maken. Om deze in de digitale versie op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) goed te kunnen raadplegen moet je eerst doorklikken tot je een passende schaal vindt waarop zich het plan ontvouwd. Op de kaart zijn de verschillende bestemmingen met kleuren en arceringen aangeduid. In de digitale versie is de legenda apart te openen en biedt een verklaring voor de gebruikte symbolen. Wil je weten wat het hele stelsel van kleuren en arceringen inhoudt dan kun je onder “detailinformatie locatie” via de verrekijker zien om welk gebied het op de kaart gaat. Doorklikken op de bestemming brengt de bijbehorende regels in beeld.

Ook de toelichting en alle andere stukken die bij het bestemmingsplan horen kun je digitaal terugvinden. In het vervolg zullen we zien dat een bestemmingsplan verschillende fasen doorloopt voordat het voor iedereen geldt. Deze fasen moeten sinds kort ook digitaal worden weergegeven, zodat de burger kan zien of het bestemmingsplan wel of (nog) niet geldt.

### **Vragen 4.3**

1. Bij de opstelling van een bestemmingsplan moet je rekening houden met de “feitelijke situatie”. Wat bedoelen we hiermee?

2. Leg eens uit hoe jurisprudentie een “goede ruimtelijke ordening” bepaalt?



3. Wat voegt een aanduiding aan een bestemming toe?

4. Als je van je perceel heel snel de belangrijkste informatie zou moeten verzamelen, welke zaken uit het bestemmingsplan zou je dan raadplegen?

5. In het bestemmingsplan kun je niet alle zaken tot in de kleinste details uitwerken. Kun je wat voorbeelden geven van nota's of plannen die een gemeente verder laat uitwerken?

#### 4.4 Bijkomende zaken

##### Planschade

Bij een bestemmingsplanwijziging of een vrijstelling van het bestemmingsplan is niet uitgesloten dat objecten in de directe omgeving minder waard worden doordat bijvoorbeeld het uitzicht mogelijk belemmerd wordt. In dat geval is sprake van vermogensschade. Deze schade wordt ook wel planschade genoemd. Om in aanmerking te komen voor schadevergoeding zijn drie zaken van belang:

- de betrokkene kon de schade niet voorzien toen hij de onroerende zaak kocht;
- de betrokkene heeft niet stilgezeten om schade te voorkomen;
- vergoeding van de schade is niet al op een andere wijze verzekerd.

Daarnaast geldt dat eventuele positieve gevolgen van dezelfde bestemmingsplanwijziging verrekend worden. Sinds de Wro geldt bovendien een eigen risico van in elk geval 2% waardedaling. Een verzoek om schadevergoeding wordt ingediend bij de gemeente. Een planschadeprocedure kan al gauw enkele jaren duren.



Figuur 16 Planschade door veranderd uitzicht

##### Vorbereidingsbesluit

Vorbereidingsbesluiten worden door de gemeenteraad genomen om in een bepaald gebied een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden. Een dergelijk besluit geldt voor een jaar. Als niet binnen een jaar een ontwerpplan ter inzage is gelegd, vervalt het voorbereidingsbesluit. Het oude bestemmingsplan is dan weer van kracht. Het is mogelijk om na dat jaar opnieuw een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen.

Door het nemen van een voorbereidingsbesluit zet je als het ware alle bouwrechten van het geldende bestemmingsplan "in de ijskast" en kun je dat doen (als je dat wilt) voor bepaalde gebruiksrechten.



Figuur 17. De sloop van een monumentaal pand vraagt om een voorlopige voorziening

#### Vragen 4.4

1. Naast planschade kan er ook “planwinst” optreden.
  - a. Kun je hier een voorbeeld van geven?
  - b. Hoe zou de gemeente dat met jou kunnen verrekenen?
2. Over welke netwerken kun je het hebben in een exploitatieplan?
3. Een beheerverordening maak je voor een laag-dynamisch gebied. Wat is dan een hoog-dynamisch gebied?

#### 4.5 Bestemmingsplanprocedure

Zoals we al zagen gaat aan het opstellen van een bestemmingsplan een behoorlijke voorbereiding vooraf. Een bestemmingsplan is dus niet zomaar gemaakt!

Terwijl je met een nieuw bestemmingsplan bezig bent, loop je wel het risico, dat de burgers allerlei bouwsels oprichten en gebouwen en terreinen gaan gebruiken die volgens het geldende bestemmingsplan nog wel mogen, maar wat je met het nieuwe bestemmingsplan niet meer wilt toestaan.

Daarom nemen gemeenten vaak, als ze beginnen met de voorbereidingen van een nieuw bestemmingsplan, eerst een voorbereidingsbesluit. Hiermee wordt voorkomen dat je nieuwe beleid wordt gefrustreerd voordat het in juridisch bindende plannen is opgenomen.

Tijdens de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit stellen de gemeenten dus een eerste bestemmingsplan op. Dit noemt met vaak een concept-bestemmingsplan of een voorontwerp-bestemmingsplan. De naam is iets anders maar het product is hetzelfde.



Figuur 18 Inspraak is er voor iedereen die bij een plan belangen heeft

### **Gefaseerd**

In deze *eerste fase* vindt het nodige onderzoek plaats en worden de belangrijke keuzes gemaakt. Vaak zal de gemeente dit in overleg met de meest direct belanghebbenden doen. Daarmee heb je het voordeel dat je al in een zeer vroeg stadium draagvlak hebt over de gemaakte keuzes.

De gemeente publiceert dat zij een nieuw bestemmingsplan gaat maken. Vervolgens vindt bestuurlijk vooroverleg met de andere overheden plaats. De gemeente peilt de mening van de bevolking en andere belanghebbenden (visie). Dit is de inspraak. Hoe dit precies is geregeld, is vastgelegd in de inspraakverordening. Alle reacties van de overheden en de burgers worden beoordeeld en leiden tot een gehele of gedeeltelijke aanpassing van het plan of het plan blijft ongewijzigd. Deze fase wordt afgesloten met het opstellen van een ontwerpbestemmingsplan.

De volgende *tweede fase* is die van de vaststelling van het plan door de gemeenteraad. Deze fase begint met het ter inzage leggen van het ontwerpplan voor een periode van 6 weken. Deze ter- inzagelegging wordt gepubliceerd in het plaatselijke weekblad of op internet. Binnen de termijn kan iedereen zijn of haar zienswijze naar voren brengen. Ook het rijk en de provincie kunnen zienswijzen indienen. Ook na afloop van deze periode worden alle reacties weer bekeken en wordt het plan eventueel weer (op onderdelen) aangepast. Hierna stelt de raad binnen 12 weken het plan eventueel in gewijzigde vorm vast. Mocht de gemeenteraad weigeren het ontwerpplan te aanvaarden, dan eindigt daarmee de procedure. Na vaststelling wordt het plan doorgestuurd naar de provincie en het rijk. Deze hebben, als zij tegen het plan zienswijzen hebben ingediend, of tegen de wijzigingen van het vastgestelde plan t.o.v. het ontwerp-plan, de mogelijkheid een reactieve aanwijzing te geven. Dat gedeelte van het plan blijft dan buiten werking.

*De derde fase*, begint na vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Afhankelijk van het feit of er een reactieve aanwijzing is gegeven of niet wordt het vastgestelde plan opnieuw gepubliceerd en wel binnen 2 respectievelijk 6 (of 7) weken na de vaststelling. Degenen die zienswijzen hadden ingediend die niet zijn gehonoreerd en degenen die bezwaar hebben tegen een wijziging die de gemeenteraad bij de vaststelling heeft aangebracht, kunnen binnen zes weken beroep instellen tegen het vastgestelde plan. Je moet hiervoor beroep aantekenen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). Ondertussen

gaat het plan al wel in werking, tenzij er tegelijkertijd een zogenaamde voorlopige voorziening wordt gevraagd. Je vraagt dan aan de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak of hij/zij het bestemmingsplan wil schorsen. Als een voorlopige voorziening is gevraagd treedt het plan niet eerder in werking dan nadat op dit verzoek is beslist.

De vierde fase eindigt met de uitspraak van de ABRS in de hoofdzaak. Deze uitspraak is:

- a. het plan blijft in stand
- b. het plan blijft gedeeltelijk in stand
- c. het plan wordt in zijn geheel vernietigd

In de gevallen b. en c. treedt voor dat gedeelte dat is vernietigd het nieuwe plan niet in werking, maar blijft het “oude” bestemmingsplan gelden.



Figuur 19 Soms mag je al met de realisatie beginnen als de Raad van State nog uitspraak moet doen. Je doet dit wel op eigen risico.

#### Vragen 4.5

1. Zet de procedure voor het vaststellen van een bestemmingsplan in een schema duidelijk op een rij.
2. Welke belanghebbenden zou je willen uitnodigen voor het vooroverleg van
  - a. een bestemmingsplan Buitengebied?
  - b. Een bestemmingsplan Centrum.
3. Wat zal er plaatsvinden in de procedure als je in fase 2 geen zienswijzen hebt ingediend en dat wel doet na vaststelling van het plan door de gemeenteraad?
4. Er wordt gesproken over bestuurlijk overleg in de eerste fase.
  - a. Wat versta je hieronder, wie doen hier aan mee?
  - b. Een volgende stap is ambtelijk overleg, wie doen hier aan mee?

#### 4.6 De toetsing aan het bestemmingsplan

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de manier waarop activiteiten aan het bestemmingsplan getoetst moeten worden. Daartoe wordt eerst een werkwijze voorgesteld. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal in de regels gehanteerde termen. Het gaat daarbij onder meer om ‘open normen’. Deze worden gebruikt omdat het in veel gevallen onmogelijk is om eenduidige harde criteria op te stellen. Enerzijds omdat daarmee de nodige flexibiliteit

in een plan wegvalt en anderzijds omdat het bestemmingsplan een momentopname is waarbij vooraf onmogelijk met alle situaties rekening kan worden gehouden.

### **Toetsing**

Als je iets wilt bouwen, dan moet je bij je gemeente informeren of dat wel past binnen de regels van het bestemmingsplan. Past dat niet en je wilt het toch, dan moet:

- het bestemmingsplan worden herzien;
- er moet een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld door de gemeente of
- een afwijkingsbesluit worden genomen.

De gemeente weegt eerst af of ze medewerking kan en wil verlenen.

### **Werkwijze**

Om te kunnen beoordelen of bepaalde zaken of ontwikkelingen passen binnen het bestemmingsplan, zou de volgende werkwijze kunnen worden gehanteerd:

1. Ga op de verbeelding na welke bestemming(en) en aanduidingen voor de gronden zijn opgenomen waarop de onderzoeksvraag/aanvraag betrekking heeft.
2. Kijk in de regels naar de bepalingen van het artikel van de bestemming die voor de gronden geldt.
3. Beoordeel of het aangevraagde/geconstateerde past binnen de bestemmingsomschrijving. Hierbij dienen meteen de nadere detaillering van de bestemmingsmogelijkheden en de gebruiksbepaling te worden meegenomen omdat die een nadere uitleg/inperking geven van de bestemmingsomschrijving.
4. Luidt het antwoord op punt 3 ja, dan moet in het geval van een bouwwerk tevens worden gekeken of deze ook past binnen de bouwregels.
5. Als er ook werken en/of werkzaamheden, geen bouwwerken zijnde, moeten worden uitgevoerd, dan moet je bovendien nagaan of er een omgevingsvergunning voor aanleggen nodig hebt. Je moet hierbij denken aan werkzaamheden die bodem/grondverzet met zich meebrengen.
6. Indien aan de punten 3, 4 en 5 wordt voldaan, dan moet medewerking worden verleend. Het College van Burgemeester en Wethouders kan om de aanvraag beter te kunnen inpassen eventueel nog gebruik maken van haar bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen.

### **Vragen 4.6**

1. Stel dat je een woning wilt bouwen en volgens de toetsing van punt 1 t/m 6 levert het geen problemen op. Welke nadere eisen zou een gemeente dan nog kunnen stellen?

### **4.7 Herziening, afwijking en omgevingsvergunning**

We hebben gezien dat als je iets wilt bouwen, of de gemeente wil bijvoorbeeld een woonwijk ontwikkelen, dat moet passen binnen de regels van het bestemmingsplan. Past dat niet, dan moet het bestemmingsplan worden herzien; er moet een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld of er moet van het bestemmingsplan worden afgeweken.

#### **Binnenplanse afwijking**

Als niet wordt voldaan aan de rechtstreeks geldende bestemmingsregels moet er eerst gekeken worden of er in de regels van het bestemmingsplan een mogelijkheid voor afwijking is opgenomen. Dit is de zogenaamde binnenplanse afwijking.

#### **Buitenplanse afwijking**

Wanneer het initiatief niet past binnen de afwijkingsregels van het bestemmingsplan, biedt de Wro de mogelijkheid voor bepaalde categorieën van gevallen om af te wijken. Welke categorieën dit zijn, staat precies omschreven in het Besluit omgevingsrecht bijlage II art. 4. In praktijk wordt dit de lijst van kruiselgevallen genoemd. Voldoe je hier niet aan, dan kan

geen gebruik worden gemaakt van deze vorm van afwijking. Voorbeelden van kruimelgevallen zijn een GSM antenne, een klein bijbehorend bouwwerk en een tijdelijke circustent.

### **Projectafwijkingbesluit: Ruimtelijke onderbouwing**

Gelukkig biedt de Wabo nog een andere afwijkingmogelijkheid. Namelijk een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing. De belangrijkste voorwaarde is dat de omgevingsvergunning moet voldoen aan een goede ruimtelijke ordening, net als een bestemmingsplan. De omgevingsvergunning moet daarom vergezeld gaan van een zogenaamde goede ruimtelijke onderbouwing. Dit is inhoudelijk te vergelijken met de toelichting van het bestemmingsplan. Een goede ruimtelijke onderbouwing omvat geen regels en ook geen verbeelding (plankaart). Dit komt omdat meestal een omgevingsvergunning wordt genomen voor een bouwplan. Het bouwplan doet dan dienst als regels en verbeelding. De omgevingsvergunning geldt dan ook precies voor dát bouwplan: de hoogte en de plek van het gebouw.

De procedure voor de omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan staat omschreven in de Wabo. We komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

### **herziening bestemmingsplan**

Naast de bovenstaande mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan, is er natuurlijk altijd ook nog een mogelijkheid om het geldende bestemmingsplan aan te passen, te herzien dus. De procedure voor een dergelijke herziening is exact gelijk aan de procedure zoals we die eerder hebben omschreven.

Je ziet dat er een zorgvuldige afweging van elk verzoek in acht wordt genomen.

### **Ontwikkelingsplanologie**

Een interessant fenomeen is, dat een idee wel past binnen het beleid van een overheid maar in strijd is met het bestemmingsplan.

Een voorbeeld:

Een gemeente heeft als beleid, dat er plattelandsverbreding mogelijk moet zijn en er meer streekproducten verkocht moeten kunnen worden in het buitengebied. Een agrarische ondernemer pikt dat op en komt met een verzoek om een boerderijwinkel te mogen beginnen. Aan het loket geeft de ambtenaar duidelijk te verstaan, dat dat volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan.

In dit voorbeeld zijn de regels niet aangepast aan het beleid. Feitelijk kunnen die regels wel worden aangepast, maar daarvoor moet een juridisch traject worden doorlopen en dat kost geld en tijd. Niet elke gemeente wil daar graag aan beginnen. Om zulke problemen te voorkomen wordt er steeds meer gesproken over ontwikkelingsplanologie. Het bestemmingsplan wordt dan niet dichtgetimmerd. De gemeente kan nog keuzes maken. Feitelijk moet een ambtenaar achter het loket zich bij het aandienen van een idee afvragen of de gemeente het wil in plaats van of het volgens de regels van de gemeente wel mag.



Figuur 19 Bouwen en verbouwen zijn sterk aan het bestemmingsplan gebonden

#### **Vragen 4.7**

1. Burgemeester en wethouders hebben een zogenaamde afwijkingsbevoegdheid. Hiermee kunnen ze een binnenplanse afwijking mogelijk maken. Kun je voor het gebruik van een woning een dergelijke afwijking aangeven?

2. Wat zou je onder flexibiliteitsbepalingen moeten verstaan?

3. Om een flat die in het bestemmingsplan tot 5 verdiepingen zou reiken, uit te breiden tot 23 verdiepingen moet van het bestemmingsplan worden afgeweken. Dit doen we met een ruimtelijke onderbouwing. Noem een aantal zaken die in een dergelijke onderbouwing moeten worden toegelicht.

## HOOFDSTUK 5 BOUWEN

### 5.1 De Woningwet

Wanneer iemand in ons land ergens iets wil gaan (ver)bouwen en het gebouwde vervolgens in gebruik wil nemen voor de uitoefening van een bepaalde functie (zoals wonen, horeca, kantoor, winkel of industriële activiteit), krijgt hij te maken met een groot aantal overheidsvoorschriften. Die voorschriften kunnen worden onderscheiden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke voorschriften. De publiekrechtelijke (tussen overheid en burger) bouwvoorschriften zijn voor een belangrijk deel gegeven in de Woningwet 2012.

De bouwparagraaf van de Woningwet 2012 geeft voorschriften die het bouwen ordenen, de procedure ervan beschrijven en over bouwmaterialen gaan. Met deze voorschriften heeft de overheid het doel om de minimaal gewenste bouwkwaliteit te waarborgen. De kwaliteitseisen hebben betrekking op de technische aspecten (veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid, milieu) en ruimtelijke aspecten (stedenbouw en redelijke eisen van welstand). De technische aspecten zijn bij algemene maatregel van bestuur en ministeriele regeling vastgesteld in het Bouwbesluit 2012. Hierop komen we in een volgende hoofdstuk terug. De ruimtelijke en bodemtechnische voorschriften worden door de gemeenteraden vastgesteld (bouwverordening en welstandnota).

Wat is eigenlijk bouwen? De Woningwet verstaat hieronder het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk. De volgende vraag dient zich al weer aan; wat is een bouwwerk? Een bouwwerk is een constructie van enige omvang van diverse materialen, op plaats van bestemming, direct of indirect met de grond verbonden. Jurisprudentie voegt hier nog aan toe dat een bouwwerk functioneel plaatsgebonden moet zijn.



Figuur 20 Bouwen in de hoogte

De kwantitatieve voorschriften (hoeveel woningen zijn er nodig) gaan in op de voorziening in de woningbehoefte en valt buiten ons lesprogramma.

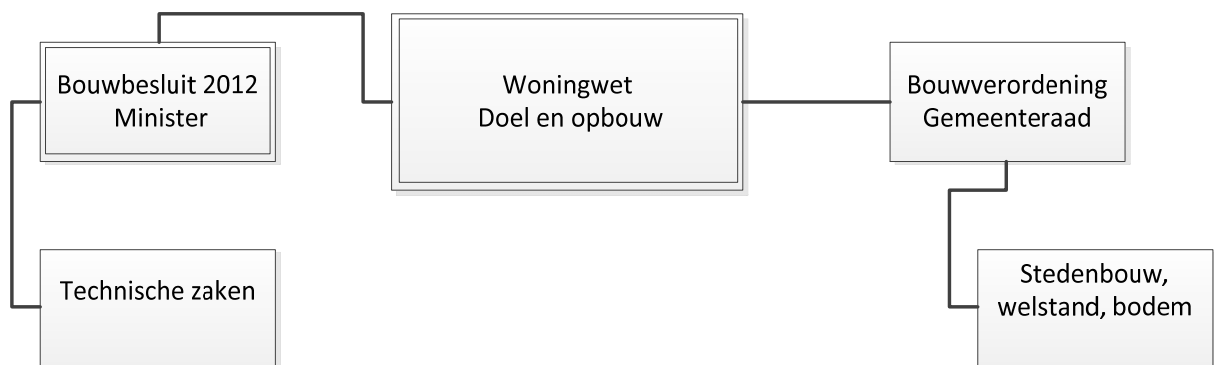
De bouwende burger kan niet alleen te maken krijgen met de bouwregelgeving “in enge zin” zoals we de Woningwet, de bouwverordening en het Bouwbesluit noemen. Er is nog een veelheid aan andere publiekrechtelijke voorschriften zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Monumentenwet en de Wet bodembescherming. Deze regels vatten we samen onder de term “bouwregelgeving in ruime zin”.



Voor het bouwen in enge zin is dus de Woningwet het uitgangspunt. In het eerste hoofdstuk vinden we de algemene bepalingen. Naast de definities van de gebruikte termen zoals “bouwen” en “slopen” bevat het in artikel 1a de belangrijke zorgplicht. Kort gezegd komt het er hierbij op aan dat eigenaren voorzieningen moeten treffen om te voorkomen dat er gevaar voor volksgezondheid of veiligheid ontstaat. Dit geldt zowel voor een bestaand bouwwerk als voor een in aanbouw zijnde.

Het tweede hoofdstuk bevat voorschriften over het bouwen, bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand. Hierin wordt aangegeven dat er een Amvb is waarin alle technische zaken zijn geregeld (Bouwbesluit 2012). Daarnaast wordt er besloten dat gemeenteraden Bouwverordeningen moeten vaststellen. Zij moeten hierin voorschriften opnemen die het bouwen op verontreinigde bodems tegengaan. Ook kent de verordening voorschriften van stedenbouwkundige aard.

Tot slot wordt aangegeven dat het welstandsbeleid van een gemeente in een Welstandsnota moet worden uitgewerkt.



Figuur 21 De Woningwet is de basis van het Bouwbesluit en de Bouwverordening

### Vragen 5.1

1. De zorgplicht is iets dat we in verschillende wetten tegenkomen. Wat zou in het algemeen onder het begrip zorgplicht moeten verstaan?
2. Zet eens op een rij wat je zoal moet regelen en controleren vóór of tijdens een bouw.
3. Valt verbouwen ook onder bouwen? Leg eens uit of dit altijd geldt.
4. Is het plaatsen van een porta-cabin (noodlokaal) bouwen?



Figuur 22 Biologisch Bouwen

## 5.2 De Bouwverordening

Op basis van artikel 8 van de Woningwet is de gemeenteraad verplicht een Bouwverordening vast te stellen. Aan deze verordening worden alle aanvragen voor nieuwbouw getoetst en de zogenaamde “aanschrijvingen” voor bestaande bouwwerken. De Bouwverordening bevat verplichte en facultatieve (keuzevrije) voorschriften. Deze keuze geldt voor het bevoegde gezag. Zij kan, mag of moet soms zaken in voorschriften opnemen die voor een bouwer of bewoner gelden.

In veel gevallen zal het bestemmingsplan dezelfde zaken regelen als de Bouwverordening. Waar strijdigheden zich voordoen gaat het bestemmingsplan voor. Als er geen voorschriften in het bestemmingsplan staan is de Bouwverordening een soort vangnet. In principe dient al het bouwen te voldoen aan de voorschriften uit de Bouwverordening, óók als je mag bouwen zonder een omgevingsvergunning voor bouwen. Dit geldt echter niet voor het vergunningsvrij bouwen op verontreinigde grond en de voorschriften van stedenbouwkundige aard. Als je een omgevingsvergunning voor bouwen hebt, geldt dat deze automatisch ook getoetst is aan de Bouwverordening en het Bouwbesluit 2012. Wat kun je nog meer vinden in een bouwverordening? De beste informatiebron is de Modelbouwverordening (MBV) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Alle gemeenten hanteren dit model om hun eigen verordening op maat te maken.

De afgelopen jaren zijn veel voorschriften uit de bouwverordening naar het Bouwbesluit 2012 verplaatst. We zullen deze in een volgend hoofdstuk nog tegenkomen.

### ***Bouwen op verontreinigde grond***

Het doel van deze voorschriften is het voorkomen van bouwen op verontreinigde grond. De gemeente moet in de bouwverordening opnemen dat bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, de resultaten van een NEN 5740 onderzoek overlegd moet worden. Hieruit moet dan blijken dat de bodem niet verontreinigd is. Kun je zonder vergunning gaan bouwen dan is het ook niet nodig een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren (maar wel aan te bevelen!). In artikel 8 van de Woningwet staat dat je altijd een onderzoek moet laten uitvoeren als het gaat over bouwwerken waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven en waarvoor een vergunning is vereist. Soms is het praktischer om eerst de oude gebouwen te slopen vóór dat je een bodemonderzoek gaat uitvoeren. De Bouwverordening geeft je hiervoor ook de ruimte. Tot

slot geeft de Bouwverordening ook aan dat het voor tijdelijke bouwwerken en voor locaties waarbij al uit het vooronderzoek NEN 5725 gebleken is dat de bodem onverdacht is, niet noodzakelijk is om nog een NEN 5740 onderzoek te overleggen.



Figuur 23 Duurzaam Bouwen

### ***Voorschriften van stedenbouwkundige aard***

De meeste overige voorschriften zijn van stedenbouwkundige aard. Je kunt hierbij denken aan:

- aan welke wegen mag worden gebouwd;
- hoe de rooilijnen lopen;
- hoe de bouwwerken ten opzichte van elkaar moeten komen;
- hoe een woning moet worden aangesloten op netwerken als water, gas en riolering.



Figuur 24 Zelf Bouwen

### **Vragen 5.2**

1. Welke aspecten uit de bouwverordening komen niet in het bestemmingsplan aan de orde?  
2. Beoordeel gemotiveerd in de volgende gevallen of iets tot een bouwwerk gerekend moet worden:

- a. een op het trottoir geplaatste container
- b. een op een karretje geplaatst reclamebord

- c. een bushokje
  - d. een lantaarnpaal.
3. Beoordeel gemotiveerd in de volgende gevallen of een activiteit tot bouwen gerekend moet worden:
- a. een huis schilderen
  - b. het plaatsen van een keuken
  - c. het omvormen van één slaapkamer tot twee vertrekken
  - d. het plaatsen van een erfafscheiding

### 5.3 Welstand

Het welstandsbeleid van een gemeente is meestal opgesteld vanuit de overtuiging dat het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving gewaarborgd dient te blijven. De gevels van gebouwen en andere bouwwerken vormen samen de dagelijkse leefomgeving van de inwoners en bezoekers. Een bouwwerk maakt deel uit van de publieke ruimte. De voorbijganger wordt ermee geconfronteerd, of hij wil of niet. Een aantrekkelijke, goed verzorgde omgeving is van belang voor het welbevinden van de gebruikers, maar verhoogt ook de waarde van het onroerend goed en bepaalt mede of mensen hier graag willen komen wonen en werken. Toch zien we dat veel gemeenten het welstandsbeleid de afgelopen jaren flink hebben teruggedraaid. Slecht enkele delen van de stad of het dorp vallen dan nog onder de welstandvoorschriften. Vaak zijn het delen die op de Cultuurhistorische Waardenkaart een vermelding hebben gekregen als Historisch Bebouwingslint of Historische Bebouwing en gebieden die aangeduid worden als “zichtlocatie”.

De basis voor welstandbeleid ligt in de Woningwet en de daaruit voortvloeiende Bouwverordening, hier vind je ook de wettelijke borging. De inhoud van de welstandnota wordt na inspraak bepaald door de gemeenteraad. Deze kijkt apart naar panden of gebieden die bestaand zijn of nieuw gebouwd worden.

Wanneer een gemeente welstandstoezicht wil uitoefenen, moet de gemeenteraad een welstandnota vaststellen waarin zo concreet mogelijke welstandscriteria zijn opgenomen. Je kunt de criteria vooraf toetsen bij een bouwaanvraag, maar ook achteraf bij een bouwwerk dat bestaand is of vergunningsvrij is gerealiseerd.

De welstandnota met de daarin opgenomen criteria wordt door het bevoegd gezag (meestal B&W) toegepast:

- wanneer zij in het kader van een omgevingsvergunningprocedure beoordelen of het uiterlijk en de plaatsing van het betreffende bouwwerk in strijd zijn met redelijke eisen van welstand (preventief);
- wanneer zij beoordelen of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate strijdig is (exces) met redelijke eisen van welstand (repressief).

De in de welstandnota opgenomen criteria zien dus toe op twee verschillende situaties. Welstand is er vooral op gericht dat het uiterlijk van een bouwwerk aan minimale eisen voldoet. Het heeft een soort “vangnetfunctie” voor zaken die absoluut niet passen in onze leefomgeving. Let er op dat deze functie alleen van toepassing is als er welstandbeleid voor het betreffende gebied is vastgesteld. Buiten deze gebieden laat de overheid het , zonder gevolgen, aan de burgers zelf over om te beslissen wat mooi is en wat niet. Je mag het toepassen van een welstandnota niet gebruiken om mooiere bouwwerken af te dwingen. Als je als gemeente graag fraaie bouwwerken ziet verschijnen, moet je hiervoor ander middelen gebruiken.



Figuur 25 Een door welstand bepaalde aanbouw aan een monument.

De gemeente hanteert bij het toepassen van de excessenregeling het criterium dat er sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen duidelijk is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Vaak heeft deze betrekking op:

- Het visueel of fysiek afsluiten van een bouwwerk van zijn omgeving;
- Het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk;
- Armoedig materiaalgebruik;
- Toepassing van felle en (sterk) contrasterende kleuren;
- Te opdringerige reclames; en
- Een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarvoor de gebiedsgerichte welstandscriteria).



Figuur 26 Hier was het de kleur (wit) die de welstandcommissie niet bekoorde!

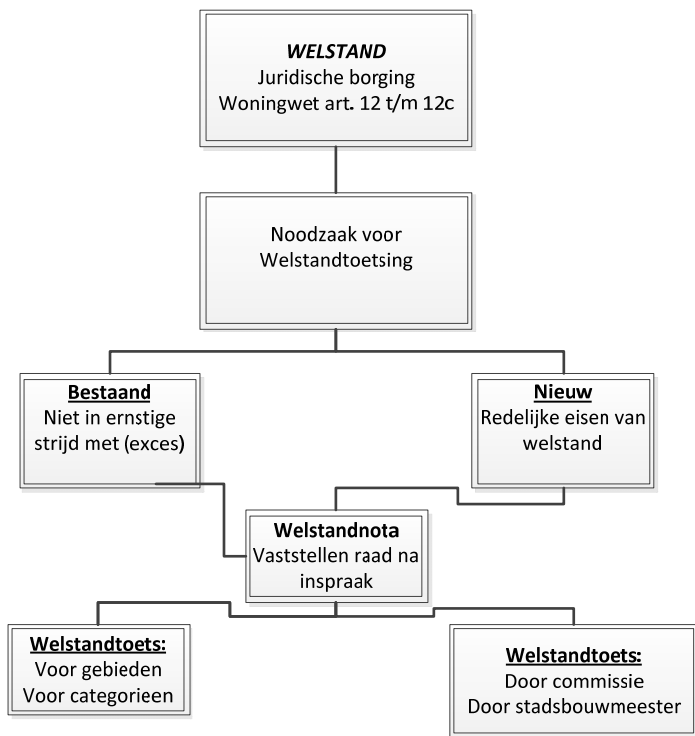
Stel dat je met je bouwaanvraag de welstandcommissie op je pad vindt, wat kan dit betekenen. De commissie mag niet meer toetsen dan dat zij in de welstandnota aan criteria heeft opgesomd. Daarnaast kan er in de nota zijn opgenomen dat er afwijkingen mogen plaatsvinden. Een gemeenteraad kan nooit een nota vaststellen die alle mogelijke aanvragen van burgers en bedrijven kan dekken. Er is altijd wel iemand die iets verzint waarin de nota niet voorziet. Om te voorkomen dat deze zaken afgewezen worden is die afwijkingsbevoegdheid ingebracht.

De wetgever is zich bewust geweest van het feit dat een toetsing aan welstandscriteria altijd min of meer subjectief is. Wat zijn “redelijke eisen van welstand” en wat is “in ernstige mate strijdig met redelijke eisen”? Het welstandtoezicht moet dus onderworpen worden aan inspraak door politiek en publiek. De voorschriften moeten zoals het heet

- doorzichtig en helder;
- toetsbaar;
- openbaar;
- democratisch;

zijn. Burgers moeten duidelijk weten wat de criteria zijn voor redelijke welstand.

Na toetsing van de criteria op een bouwaanvraag is er eveneens nog inspraak mogelijk. Vanzelfsprekend geldt dit alleen voor belanghebbenden bij het aangevraagde bouwwerk. Je dient echter eerst de afwijzing van de vergunning af te wachten en niet direct op het criterium van welstand te reageren.



Figuur 27 Welstand overzicht

### Vragen 5.3

1. Kun je enkele voorbeelden geven van middelen die een gemeente kan inzetten om tot mooiere architectonische bouwwerken te komen?
2. Er wordt gesproken over gebiedsgerichte welstandscriteria. Wat versta je hieronder en kun je een voorbeeld geven?



Figuur 28 Serie bouwen

## HOOFDSTUK 6 DE OMGEVINGSWET

<https://www.omgevingswetportaal.nl/beeld-en-geluid/colleges-kijk-op-de-omgevingswet/ed-nijpels-de-omgevingswet-zorgt-voor-een-betere-leefomgeving>

### 6.1 Doel nieuwe omgevingswet

Al sinds de invoering van milieuwetgeving gelden vrijwel alle regelingen per sector. Er zijn wetten over geluid, bodem, planten en dieren en nog veel meer onderdelen van onze leefomgeving. Nu gaat hier een eind aan komen.

In 2021 gaat in Nederland de Omgevingswet in. Deze wet vervangt alle wet- en regelgeving van de fysieke leefomgeving dus voor wonen, ruimte, infrastructuur, milieu en water. De invoering van de wet is een behoorlijke omslag voor bewoners, ondernemers en organisaties en heeft als doel dat initiatieven eerder en beter uitgevoerd kunnen worden.

Een garage ombouwen tot bedrijfsruimte? Of van een leeg stuk land een speelveld maken? Goede initiatieven komen nu soms lastig van de grond en dit moet veranderen vanaf 2021, met de nieuwe Omgevingswet. Dan geldt: één wet, één loket, één procedure. Die procedure gaat bovendien van 26 naar 8 weken.

Het gehele traject wordt daarmee eenvoudiger, sneller en goedkoper. De nieuwe Omgevingswet geeft meer ruimte. Ruimte aan de gemeente en provincie om eigen keuzes te maken, én ruimte voor ideeën en initiatieven van bewoners, ondernemers en andere partijen in de stad, dorp of gebied.

Kort samengevat wil het kabinet met de nieuwe Omgevingswet:

- De verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen en verminderen;
- Duurzame projecten (zoals zonneparken en windmolenparken) stimuleren;
- Gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen en dus meer samen bedenken met inwoners hoe zij de toekomst zien.





## De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



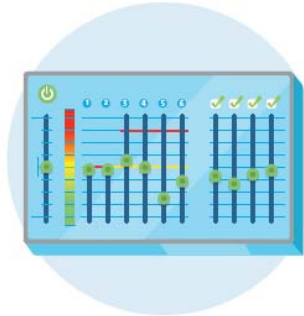
### 1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



### 2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



### 3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



### 4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

## 6.2 Nieuwe manier van samenwerken

Naast kennis over wet- en regelgeving en uitleg over het digitaal stelsel, vraagt de Omgevingswet om een nieuwe manier van samenwerken. Een andere manier van werken die wensen uit de samenleving begeleidt en uitgaat van samenwerking met alle betrokken partijen. Dat kan op verschillende manieren:

### Regionale samenwerking

De Omgevingswet brengt verschillende thema's bij elkaar. Dat vraagt om meer samenwerking tussen overheden - landelijk, provinciaal, en externe partijen/bedrijven. Veel ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers werken nu onvoldoende samen maar dit moet dus verbeterd worden en veel gemeenten zijn al bezig met deze manier van samenwerken. Een voorbeeld is dat bij het maken van beleid over duurzaamheid de provincie, gemeenten en bewoners uit het gebied samen om tafel gaan zitten om te overleggen en stemt het rijk, provincie en gemeente af of ze dezelfde doelen in hun plannen hebben opgenomen en is er dus een betere afstemming en meer duidelijkheid voor de bewoners.

### Integraal werken

Integraal werken of samenhangend werken volgens de Omgevingswet gaat over het bij elkaar brengen van allerlei verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken. Dat vraagt om een manier van werken waarbij open blik en samenwerken belangrijk zijn.

Een voorbeeld hiervan is dat bewoners van een gebied al in het begin gevraagd worden om hun mening over hun woonwijk en dat bij dit overleg vanuit de gemeente iemand van de

afdeling maatschappelijke ontwikkeling, milieu en ruimtelijke ordening aansluit zodat er al in het begin veel informatie op tafel komt en samen bepaald kan worden wat een goede ontwikkeling is.

### **Meedoen of Participatie**

Participatie onder de Omgevingswet gaat over een ander samenspel met bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden en je vraagt bij participatie naar de mening van de bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden. Zodat goede ideeën meteen op tafel komen, bestuurders betere besluiten kunnen nemen en initiatieven uit de samenleving een plek krijgen. Bewoners worden bijvoorbeeld gevraagd of zij goede ideeën hebben over speeltuinen in hun woonwijk en gaan hierover in overleg met de gemeente die de ideeën verder gaat bekijken samen met de bewoners.

### **6.3 Onderdelen omgevingswet**

#### **Omgevingsvisie**

Bij de ontwikkeling van gebieden en plaatsen moet door de overheid dus niet het eindbeeld worden vastgelegd, maar veel meer de gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied de zogenoemde omgevingsvisie.

Verschillende invullingen, uitvoeringen en inrichtingen moeten mogelijk zijn. Het is aan de gemeente om te bepalen welke delen van het grondgebied gedetailleerde regels vereisen (bijvoorbeeld een landschappelijk of stedenbouwkundig waardevol gebied, of een rustig woongebied) en welke delen van het grondgebied globaler kunnen worden geregeld dus de gemeente bepaalt dat zelf.

#### **Omgevingsplan**

De Omgevingswet is één wet die alle wetten op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt. Een onderdeel van deze Omgevingswet is het omgevingsplan.

Allereerst krijgt elke gemeente één groot omgevingsplan in plaats van het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Hierbinnen kunnen gemeenten omgevingsplannen algemener en flexibeler inrichten dan bestemmingsplannen, met als doel om -binnen de kaders van de wet- meer gelegenheid te bieden aan initiatieven. Bedoeling is dat er meer ruimte komt voor nieuwe ideeën! Het omgevingsplan bevat meer aspecten dan slechts planologie dus ook maatschappelijke aspecten zoals cijfers over de vergrijzing en klimaatveranderingen worden opgenomen in het omgevingsplan.

Er kunnen in het omgevingsplan regels opgesteld worden over de gehele fysieke leefomgeving. Deze gaan over activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze verbreding van de reikwijdte wordt gezien als het grootste verschil met het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld: voor een café bevat het activiteitenbesluit nu geluidregels. Die geluidregels worden geschrapt, dus daar zal je in het omgevingsplan iets voor moeten regelen.'

Daarnaast worden diverse gemeentelijke verordeningen ondergebracht in het omgevingsplan. Denk hierbij aan bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en

exploitatieplannen. De afvalstoffenverordening en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zullen niet geheel worden ondergebracht in het omgevingsplan, maar er dienen wel bepalingen uit deze verordening in het omgevingsplan te worden geïntegreerd.

