

Ruimtelijke ordening voor raadsleden en bestuurders

Ruimtelijke ordening voor raadsleden en bestuurders

Op weg naar het omgevingsrecht

Mevr. mr. T.H.H.A. van der Schoot

mr. A.A.T.M. Brouns (eindredactie)



Berghauser Pont Publishing
Postbus 14580
1001 LB Amsterdam
www.berghauserpont.nl



Geautomatiseerd Zetwerk: Diskad Concepts
Druk: Scan Laser BV, Zaandam
2e herziene druk 2014
ISBN: 978-94-91930-02-7
NUR: 823

© 2014 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

In 2008 verscheen mijn boek met de titel 'De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro'. Aanleiding was de uitlating van een raadslid, dat ze mijn uitleg over de nieuwe Wro prima begreep, maar zich afvroeg of ze het over drie maanden nog zou weten. Met enige regelmaat komt dit terug: ruimtelijke ordening zou gesneden koek moeten zijn voor raadsleden, bestuurders en anderen, maar is dat in de praktijk niet.

Sinds 2008 is er veel veranderd. Wetswijzigingen en crises hebben geleid tot een nieuwe werkelijkheid. De oude aanpak werkt niet meer. Nieuwe aanpakken moeten worden uitgeprobeerd. Het idee van het bestemmingsplan als centraal sturingsinstrument voor gebieds- en projectontwikkeling is verlaten. De huidige wetgeving biedt een heel scala aan instrumenten voor gebieds- en projectontwikkeling. Daaruit moet gekozen worden. Hierdoor is er een nieuwe complexiteit ontstaan: die van het maken van de juiste keuze!

Het is belangrijk dat de praktijk zich bewust is van de (instrumentele) keuzevrijheid. Dat geldt voor initiatiefnemers en ambtenaren, maar ook voor bestuurders en raadsleden. De nieuwe werkelijkheid is niet eenvoudig, maar biedt wel volop kansen. Om die te kunnen benutten is wel nodig dat men inzicht heeft in de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden.

Een andere trend die zich heeft afgetekend is die van de participatie-samenleving en de overheid in de regisseursrol. Ten slotte komt de Omgevingswet eraan, waarvoor de huidige wetgeving als proeftuin fungeert.

Alle aanleiding dus om mijn boek geheel te herzien. Het schrijven ervan is afgerond in april 2014. Er zijn veel voorbeelden opgenomen, die de tekst verduidelijken. In het slothoofdstuk zijn vragen opgenomen voor het politieke debat.

Mevr. mr. T.H.H.A. van der Schoot

Roermond, april 2014

Zie voor informatie over de auteur achterin dit boek en

www.vanderschootadvies.nl.

Inhoud

Voorwoord		v
1	Wat is ruimtelijke ordening?	1
1.1	Het maken van keuzes	1
1.2	Verschillende invalshoeken	4
1.2.1	Planologie en stedenbouw	4
1.2.2	Democratische rechtsstaat	5
1.2.3	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	9
1.2.4	Dualisme	9
1.3	Ruimtelijke ordening een overheidstaak: waarom eigenlijk?	11
1.4	Relatie met het eigendomsrecht	15
2	Wat is grondbeleid?	19
3	Wie is waarvoor verantwoordelijk?	27
3.1	De belangenafbakening	27
3.2	“Het speelveld”: bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid	32
4	Welke doelstellingen beoogt de Wet ruimtelijke ordening (Wro)?	37
4.1	Wat wordt er bedoeld met ruimtelijke kwaliteit?	37
4.2	Wat wordt er bedoeld met duurzaamheid?	41
4.3	Wie bepaalt de duurzame ruimtelijke kwaliteit?	45
4.4	Overige doelstellingen: ruimtelijke samenhang	46
4.5	Overige doelstellingen: rechtszekerheid voor iedereen	47
4.6	Overige doelstellingen: doorzettings- en uitvoeringsmacht	49
4.7	Overige doelstellingen: van hindermacht naar ontwikkelkracht	50
4.8	Overige doelstellingen: rechtvaardige kostenverdeling	50
4.9	Overige doelstellingen: effectieve handhaving	51
4.10	“Stok achter de deur”	52

5	Wat kunnen en moeten Rijk en provincie?	53
5.1	Bevoegdheden op rijksniveau	53
5.2	Bevoegdheden van Provinciale Staten	55
5.3	Bevoegdheden van Gedeputeerde Staten	56
5.4	Algemene maatregel van bestuur of provinciale planologische verordening	57
5.5	Het regelen van voorbereidingsbescherming	59
5.6	Proactieve aanwijzing	59
5.7	Inpassingsplan	63
5.8	Rijks- of provinciale omgevingsvergunningen	65
5.9	Grondexploitatie	66
5.10	Reactieve aanwijzing	66
5.11	Andere bevoegdheden om in te grijpen	68
5.12	Bevoegdheid tot het toekennen van hogere kosten	68
6	Wat kan en moet de gemeente?	71
6.1	De bevoegdheden van de gemeenteraad	71
6.2	De bevoegdheden van burgemeester en wethouders	74
6.3	Inspraak en burgerparticipatie	77
7	Structuurvisies	87
7.1	Geen vrijblijvend verhaal	87
7.2	Inhoud	92
7.3	Aspectstructuurvisies	93
7.4	Procedure	94
7.5	Grondexploitatie	96
7.6	Verplicht, maar vooral gewenst	96
8	Planologische regeling	103
8.1	Bestemmingsplan of beheersverordening	103
8.2	Actualiteit	105
8.2.1	Een stukje geschiedenis: artikel 19 WRO	105
8.2.2	Verlengingsbesluit	107
8.2.3	Permanent proces	107
8.2.4	Inhaalslag	108
8.2.5	Sanctie	108
8.3	Omgaan met keuzevrijheid	109

8.4	Het bestemmingsplan	111
8.4.1	Algemeen	111
8.4.2	Reikwijdte	112
8.4.3	Flexibiliteitsbepalingen	113
8.4.4	Soorten bestemmingsplannen	114
8.4.5	De procedure	117
8.4.6	Toelichting	119
8.4.7	Vormgeving	119
8.5	Beheersverordening	120
8.5.1	Geen ruimtelijke ontwikkelingen	120
8.5.2	Inhoud	121
8.5.3	Procedure	122
8.5.4	Onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen	123
8.5.5	Coördinatie	125
9	Vorbereidingsbesluit	129
10	Grondexploitatie	131
10.1	Grondexploitatie in de Wro	131
10.2	Doelstelling en reikwijdte	131
10.3	Gemeentelijke bevoegdheden	132
10.4	Het systeem van het kostenverhaal	132
10.5	Welke kosten kunnen verhaald worden?	135
10.6	Verevening	136
10.7	Publiekrechtelijke instrumenten	137
10.7.1	De structuurvisie	137
10.7.2	Regels voor de uitvoerbaarheid	138
10.7.3	Besluit om geen exploitatieplan vast te stellen	140
10.7.4	Exploitatieplan: koppeling aan een ruimtelijk plan	141
10.7.5	Exploitatiegebied	142
10.7.6	Bouwplannen	143
10.7.7	Inhoud	144
10.7.8	Herziening	144
10.7.9	De afrekening	145
10.7.10	De exploitatieverordening	145
10.7.11	Relatie met de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit	146
10.8	Privaatrechtelijke instrumenten: exploitatieovereenkomsten	147

11	Voorkeursrecht, onteigening en planschade	149
11.1	Voorkeursrecht	149
11.2	Onteigening	151
11.3	Planschade	153
12	Praktijk	157
13	Wat regelt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)?	161
13.1	Wat aan de Wabo vooraf ging en wat gaat komen	161
13.2	Eén loketgedachte	162
13.3	Wel of geen omgevingsvergunning?	164
13.4	Wie verleent de omgevingsvergunning?	166
13.5	Invloed van andere overheden of bestuursorganen	166
13.5.1	Inleiding	166
13.5.2	Advies en verklaring van geen bedenkingen	167
13.5.3	'Aanhaken'	168
13.5.4	Als belanghebbende	169
13.5.5	Via vaststelling van het toetsingskader	169
13.5.6	Via een aanwijzing	170
13.5.7	Via de voorschriften behorende bij de omgevingsvergunning	170
13.6	Toch meer vergunningen aanvragen?	171
13.7	Instrumentele keuzevrijheid, keuzestress of 'kiespijn'?	174
13.8	Procedures	175
13.8.1	De aanvraag en ontvangstbevestiging.	175
13.8.2	De voorbereidingsprocedures	176
13.8.3	De aanhoudingsverplichting	179
13.8.4	Het toetsingskader	180
13.8.5	Inwerkingtreding	180
13.9	Planologische kruimelgevallen	181
13.10	De 'planologische' omgevingsvergunning	184
13.10.1	Inleiding	184
13.10.2	Alternatief voor bestemmingsplanherziening.	185
13.10.3	Onderdeel van een bredere omgevingsvergunning	186
13.10.4	Geen tussentijdse inpassingsplicht	187
13.10.5	De verklaring van geen bedenkingen	187
13.10.6	Strategie voor projectbesluitvorming	189

14	Handhaving	191
14.1	Algemeen	191
14.2	Handhavingsbesluiten	192
14.3	Wie is bevoegd tot handhaving?	193
14.4	Kwaliteitseisen voor bestuursrechtelijk handhaven	196
14.5	Bevoegdheden van burgemeester en wethouders	198
14.6	Bevoegdheden van de gemeenteraad	199
14.7	Bevoegdheden van GS	200
14.8	Bevoegdheden van het Rijk	201
15	Wat regelt de Crisis- en herstelwet?	205
15.1	Bijzonder bestuursprocesrecht	206
15.2	Bijzondere procedures	207
15.2.1	Algemeen	207
15.2.2	Bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied	208
15.2.3	Innovatie	210
15.2.4	Het projectuitvoeringsbesluit	212
15.2.5	Lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis	213
15.3	Proeftuin voor de Omgevingswet	215
16	Tot slot	217
16.1	Conclusie	217
16.2	Wie moet waarover besluiten?	219
16.2.1	Algemeen	219
16.2.2	Gemeentelijke afwegingen	220
16.2.3	Provinciale afwegingen	224
16.3	De toekomst	226
16.4	Vragen voor bestuurders	229
17	Over de auteur	235
	Trefwoordenregister	237