

Quick-wins (Crisis- en herstelwet) en het bestemmingsplan

Supplement 2014-1
Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

M. Braakensiek, S.G.M. Engbers, E.M. Hendriksen, M. de Jager, A.J. Meeuwissen en
P.J. Woudstra

Den Haag, 1 juli 2014 (definitief)

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van het Platform31, platform voor professionals in de ruimtelijke ontwikkeling van stad, land en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BügelHajema Adviseurs BV, Assen
Antea Group NV, Heerenveen
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Oenkerk

© 2014, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding tot het onderwerp	5
1.1.1	Quick-wins nog niet in werking	5
1.1.2	Procedure	6
1.1.3	Planning	6
1.1.4	Inhoud	6
1.2	Doel	7
1.3	Focus	7
1.4	Leeswijzer	8
2	Wettelijk kader	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Grondslag ontwerp-bQw	10
2.3	Korte toelichting op de nieuwe tekstvoorstellen	11
2.3.1	Aanpassing artikel 2.12 en artikel 2.23 ev Wabo	12
2.3.2	Vervallen van wettelijke eisen bij tijdelijke vergunningen	14
2.3.3	Tijdelijke vergunde bouwwerken artikel 5.16 Bor en Bouwbesluit 2012	15
2.3.4	Verruiming planologische afwijkingsmogelijkheden	16
2.3.5	Luchtkwaliteitstoets	17
2.3.6	M.e.r.-verplichtingen	18
2.3.7	Omgevingsvergunningvrij bouwen ex artikel 2 onderdeel 3 bijlage II Bor	18
2.3.8	Mantelzorg ex artikel 1, 2 onderdeel 3 b2 en 5 lid 1 bijlage II Bor	21
2.3.9	Overgangsrecht ex artikel 8 bijlage II Bor	23
2.3.10	Aanpassingen Besluit ruimtelijke ordening (Bro)	23
3	De Quick-wins inhoudelijk	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Tijdelijk vergunnen	25
3.2.1	Inleiding	25
3.2.2	Geen maximum wettelijke termijn	26
3.2.3	Voorwaarden aan tijdelijke omgevingsvergunning	27
3.2.4	Terugbrengen in de oude toestand/legale toestand	27
3.3	Verruiming planologische afwijkingsmogelijkheden	29
3.3.1	Gebruik bouwwerken binnen de bebouwde kom	29
3.3.2	Gebruik bouwwerken buiten de bebouwde kom	30
3.3.3	Toename aantal woningen	30
3.3.4	Bouwen ten behoeve van een gebruiksafwijking	30
3.3.5	Evenementen en het bestemmingsplan	31
3.3.6	Onderzoeks-/toetsverplichtingen van artikel 4 bijlage II Bor	32
3.4	Omgevingsvergunningvrij bouwen	35
3.4.1	Tolpoortjesdiscussie	36
3.4.2	Definities	36
3.4.3	Volledig vergunningsvrij bouwen (artikel 2 onderdeel 3 Bijlage II Bor)	39

3.5	Mantelzorg	42
3.6	Aanpassingen Besluit ruimtelijke ordening (Bro)	44
3.6.1	Artikel 3.1.1a Bro houdbaarheidsdatum gegevens en onderzoeken	44
3.6.2	Artikel 3.1.2, lid 2 sub a Bro voorwaardelijke verplichting	44
3.6.3	Artikel 5.1.1 Bro overgangsrecht beheersverordening	45
4	De bestemmingsplanpraktijk na het ontwerp-bQw	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Tijdelijk gebruik in het bestemmingsplan/exploitatieplan	47
4.3	Verruiming planologische gebruiksmogelijkheden	48
4.4	Omgevingsvergunningvrij bouwen en het bestemmingsplan	53
5	Studiemiddag en slotconclusie	54



1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het ontwerp

De werkgroep van het bestemmingsplannetwerk Op dezelfde leest (ODL) van Platform31 heeft ervoor gekozen om het eerste supplement van 2014 te wijden aan het *Ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht*, dat is gepubliceerd in de Staatscourant van 31 oktober 2013.

Omdat dit voorstel een belangrijke herziening van het omgevingsrecht in zich draagt en er in het voorstel vele AMvB's worden aangepast op nogal juridische en daardoor niet voor iedereen overzichtelijke wijze, heeft de werkgroep gemeend om in het supplement een handzaam overzicht te geven van alle voorgenomen aanpassingen en consequenties daarvan.

Het voorliggende voorstel is een uitvloeisel van de wet die wel bekend staat als de wet Permanent maken Crisis- en herstelwet, Stb 2013, 144, (hierna pChw).¹

Doelstelling vanuit de pChw in relatie tot het nu voorliggend voorstel is (vrij vertaald) om met beperkte aanpassing van de bestaande wetgeving belemmeringen in het omgevingsrecht weg te nemen die vanuit het oogpunt van rechtszekerheid of beleid niet noodzakelijk zijn. In feite wordt hiermee al vooruit gelopen op de vernieuwingen van een toekomstige Omgevingswet. De op de Omgevingswet vooruitlopende herzieningen van wet- en regelgeving worden ook wel 'Quick-wins' genoemd. Voor het gemak wordt bovengenoemd voorstel in dit supplement daarom vanaf nu ontwerp-bQw genoemd.

5

Middels het ontwerp-bQw worden, naast andere AMvB's, met name het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor, bII), het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en het Bouwbesluit 2012 (Bb) herzien.

1.1.1 Quick-wins nog niet in werking

Het voorliggende voorstel betreft "slechts" een ontwerp-bQw. Ten tijde van het schrijven van dit supplement (voorjaar 2014) kon nog niet met 100% zekerheid worden gezegd dat het ontwerp-bQw als zodanig ook in werking zal treden. Omdat de pChw wel is vastgesteld is echter duidelijk dat er op niet al te lange termijn een in ieder geval gelijkend ontwerp in werking zal gaan treden.

Inmiddels is (juli 2014) wel duidelijk dat het bQw op een aantal punten nog zal worden bijgewerkt. De aanpassingen zijn in zoverre in dit supplement verwerkt dat het op basis van de meest recente (mondelijke ambtelijke) informatie vanuit het ministerie van I&M is bijgewerkt.

¹ Deze wet is deels reeds behandeld in het supplement 2013-1 (Nu al eenvoudig beter en het bestemmingsplan).



1.1.2 Procedure

Zoals aangegeven, is het ontwerp-bQw is gepubliceerd in de Staatscourant van 31 oktober 2013. Het ontwerp-bQw is aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 28 november 2013 is er een aantal Kamervragen gesteld door vaste Kamercommissies van de Eerste Kamer over het ontwerp-bQw. Bij brief van 8 april 2014 zijn de gestelde Kamervragen door de minister van Infrastructuur en Milieu beantwoord.

Mogelijke aanpassingen zullen zoveel mogelijk gezamenlijk en in overeenstemming met de betrokken partijen in het ontwerp-bQw worden verwerkt. Voorst wordt voorgesteld de aanpassingen ambtelijk te bespreken met de VNG, de vereniging Bouw- en woningtoezicht Nederland en de Federatie Ruimtelijke kwaliteit. Bij brief van 8 april 2014 is aangegeven dat overeenstemming is bereikt.

Na aanpassing zal het ontwerp-bQw voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden toegezonden. De Afdeling advisering stuurt een vastgesteld advies naar het Ministerie Infrastructuur en Milieu. De minister kan zijn reactie geven in het 'Nader rapport' aan de Koning. Daarna wordt het ontwerp-bQw ondertekend door de Koning en bekendgemaakt. Pas dan zijn alle stukken (ontwerp-bQw, advies van de Raad van State en Nader rapport van de minister) openbaar en voor iedereen toegankelijk.

1.1.3 Planning

De verwachting is dat het ontwerp-bQw in oktober 2014 (mogelijk in delen) in werking zal treden.

6

Het is de werkgroep in de praktijk gebleken dat al enige tijd naar de inwerkingtreding van een aantal herzieningen wordt uitgekeken. Dit betreft met name verruiming van het omgevingsvergunningvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheid om tijdelijke vergunningen te verlenen. De behoefte aan de juiste informatie over dit voorstel, al is het maar om af te wegen of hierop gewacht kan worden of dat nu, onder huidige recht, toch maar moet worden gestart met (vergunnings)procedure, is daarmee een feit. Kennis en een goede voorbereiding op dit voorstel is een voorwaarde om er voor te zorgen dat de overgang snel en soepel kan verlopen. Het supplement hoopt daar een bijdrage in te leveren.

1.1.4 Inhoud

Het ontwerp-bQw zorgt voor belangrijke vernieuwingen in het ruimtelijk omgevingsrecht. Met name op het gebied van het omgevingsvergunningvrij bouwen en de mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan via de zogenoemde 'kruimellijst', worden ruime mogelijkheden gecreëerd. Daarnaast wordt de nodige ruimte gegeven voor het bouwen en gebruik van bouwwerken voor mantelzorg. De verruimde mogelijkheden hebben gevolgen voor de rol van het bestemmingsplan en de ruimtelijke juridische praktijk. Daarnaast worden ook enkele andere voor de juridische praktijk interessante voorstellen gedaan in het bovengenoemde voorstel.

Het supplement zal op hoofdlijnen ingaan op de inhoud van de voorstellen en de gevolgen hiervan zullen nader toegelicht. Voorts zal worden ingegaan op de gevolgen van deze veranderingen voor het functioneren van het bestemmingsplan/toekomstig omgevingsplan en



de omgevingsvergunningverlening. Het supplement geeft naast een toelichting op de veranderingen ook een doorkijk naar de dagelijkse praktijk met betrekking tot het maken van plannen, het voeren van procedures en de handhaving.

Het supplement is eind mei 2014 in concept uitgegeven. Op 3 juni 2014 is er een studiemiddag geweest waarin het supplement is toegelicht. Er zijn praktijkcases behandeld en er is gelegenheid geweest voor abonnees en deelnemers om vragen te stellen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu was hierbij ook vertegenwoordigd.

1.2 Doel

Het doel van dit supplement is kort gezegd:

1. inzicht te geven in de wijzigingen van de wetgeving op basis van het ontwerp-bQw;
2. de inhoud en het effect van die wijzigingen in beeld te brengen;
3. de gevolgen voor de praktijk van het opstellen van een bestemmingsplan/omgevingsplan in beeld te brengen.

Daarnaast zal ook worden bekeken of het mogelijk is om nu al in de praktijk in te spelen op het ontwerp-bQw. Dit bijvoorbeeld door een bouw aanvraag kort uit te stellen of juist door te anticiperen. Bij goede beschouwing van de Nota van toelichting blijkt overigens dat een aantal herzieningen meer zijn bedoeld om de bestaande rechtspraak te benadrukken/verduidelijken en te voorkomen dat de regels verkeerd worden geïnterpreteerd. Hierbij is dan ook geen sprake van werkelijke vernieuwingen.

7

Uiteraard is het niet het doel van het voorliggende supplement om de Nota van toelichting op het ontwerp-bQw Quick-wins nog eens dunnetjes over te doen. De Nota van toelichting is weliswaar zeer bruikbaar, maar heeft als doelstelling om de wetgever inzicht te verschaffen in de achtergronden en meerwaarde van het voorstel. Het supplement probeert degenen die er in de praktijk mee moeten werken nog verder te helpen en ook kritische kanttekeningen te plaatsen. Uiteraard zal de Nota van toelichting zeker worden aangehaald en er zal ook uit worden geput, met het doel om de lezer in dit supplement een zo volledig mogelijk inzicht voor de praktijk te geven.

In het supplement zal een aantal onderwerpen die raken aan het ontwerp-bQw nader worden uitgediept. Dit vanwege de actuele vraag naar een heldere regeling in het bestemmings-/omgevingsplan of ruimtelijk beleid van gemeenten.

1.3 Focus

De leergang Op Dezelfde Leest heeft het bestemmingsplan als primair onderwerp, met in het verlengde daarvan andere juridisch-planologische instrumenten, zoals de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. Hoewel bijna alle aanpassingen uit het ontwerp-bQw betrekking hebben op de ruimtelijke regelgeving, zal de focus met name liggen op de hoofdonderwerpen omgevingsvergunningvrij bouwen en de buitenplanse afwijkingsmogelijkheden (bijlage II Bor, artikel 4), alsmede de onderwerpen



mantelzorg en tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan. De diepgang ten aanzien van de aanpassingen van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en buisleidingen (Bevb) en het Besluit milieueffectrapportage (Bmer) blijven beperkt, omdat de aanpassingen van het ontwerp-bQw op deze punten slechts afgeleide aanpassingen zijn vanwege de eerder genoemde hoofdonderwerpen.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk geeft hoofdstuk 2 kort een overzicht van de wettelijke kaders van het ontwerp-bQw, voorzien van een juridische toelichting op de te behandelen onderwerpen. In hoofdstuk 3 worden alle ruimtelijk relevante onderwerpen uit het ontwerp-bQw inhoudelijk objectief beschouwd. Dit overeenkomstig de systematiek genoemd in paragraaf 1.2. In tegenstelling tot hoofdstuk 2 dat een juridisch weergave van de wetwijziging geeft waarbij ook alle artikelen uit de wet zijn opgenomen, is er getracht om in hoofdstuk 3 juist een inhoudelijke weergave te geven van de veranderingen zonder daarbij te veel wetgeving aan te halen. Hoofdstuk 3 zou daarmee ook voor niet-juristen goed leesbaar moeten zijn. In dat kader wordt dan bijvoorbeeld ook af en toe verwezen naar de zogenaamde 'kruimellijst', waarmee dan artikel 4 van bijlage II Bor wordt bedoeld.

In hoofdstuk 4 zijn de algemene principes die af te leiden zijn uit de eerdere hoofdstukken verder uitgewerkt in een aantal aanbevelingen. Hoofdstuk 4 betreft dan ook een inhoudelijk subjectieve beschouwing. Tot slot biedt hoofdstuk 5 een verslag van de studiemiddag en conclusies.

8

(Veel) gebruikte afkortingen in dit supplement:

- ABRS : Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
- AMvB : Algemene Maatregel van Bestuur
- Awb : Algemene wet bestuursrecht
- Barro : Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
- Bb : Bouwbesluit 2012
- Bblb : Besluit bouwvergunningvrije en lichtvergunningplichtige bouwwerken
- BChw : Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet
- Bevi : Besluit externe veiligheid inrichtingen
- Bevb : Besluit externe veiligheid buisleidingen
- Bmer : Besluit milieueffectrapportage
- Bor : Besluit omgevingsrecht
- Bor BII: Besluit omgevingsrecht, bijlage II
- Bro : Besluit ruimtelijke ordening
- bQw : besluit Quick-wins (volledige titel zie eerste alinea Hoofdstuk 1)
- Chw : Crisis- en herstelwet
- Mer: : Milieueffectrapport(age)
- Mor : Regeling omgevingsrecht
- pChw : wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het



aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144)

projectafwijking(sbesluit): een afwijking op grond van artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3 Wabo

Wabo : Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wm : Wet milieubeheer

Wmo : Wet maatschappelijke ondersteuning

Wro : Wet ruimtelijke ordening

Ww : Woningwet