



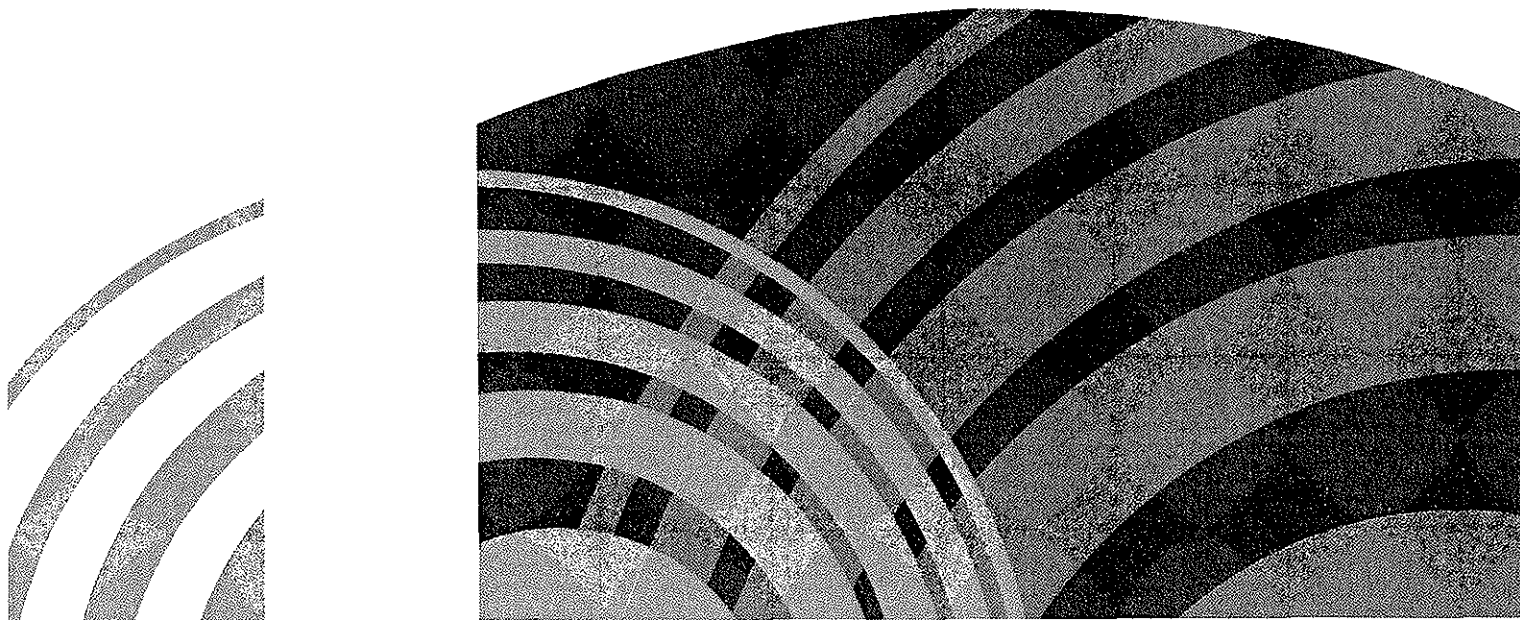
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

HANDREIKING

Beheersverordening Wro

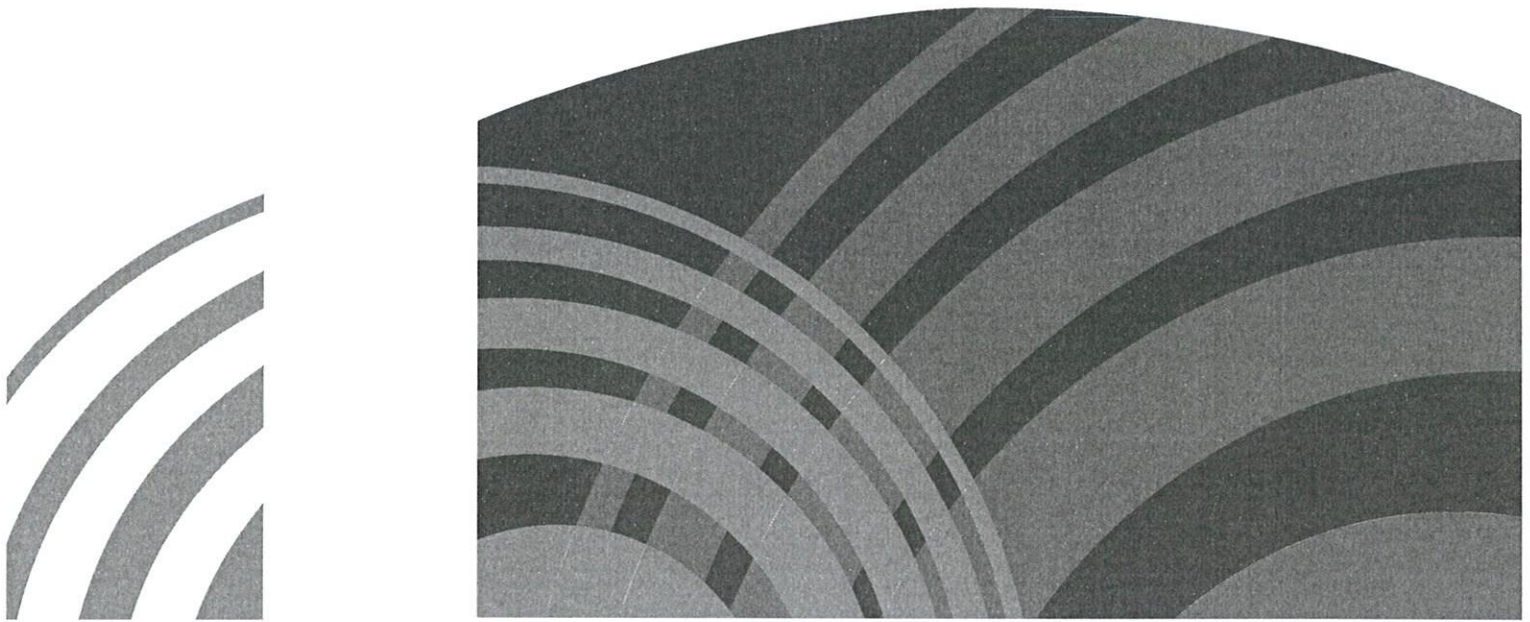


Handreiking
Beheersverordening Wro



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Doel en reikwijdte	7
1.2 Achtergronden	7
1.3 Definitie	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Juridische aspecten	11
2.1 Algemeen	11
2.2 Wro	11
2.3 Procedure	12
2.4 Ruimtelijke ontwikkelingen	12
2.5 Bestaand gebruik	13
2.6 Digitalisering	14
2.7 Onderzoek	15
2.8 Grondexploitatie	15
3 Regels beheersverordening	17
3.1 Algemeen	17
3.2 Gebruiksregels en bouwregels	17
3.3 Planologisch afwijken	18
3.4 Omgevingsvergunning voor werken en slopen	18
3.5 Overgangsrecht	18



Samenvatting

Een gemeente kan sinds 1 juli 2008 voor het leggen van een planologische regeling voor een bestaande situatie kiezen tussen het vaststellen van een bestemmingsplan of het vaststellen van een beheersverordening. Deze Handreiking ondersteunt gemeenten bij het maken van een keuze voor een beheersverordening of een bestemmingsplan en bij het toepassen van het nieuwe instrument beheersverordening.

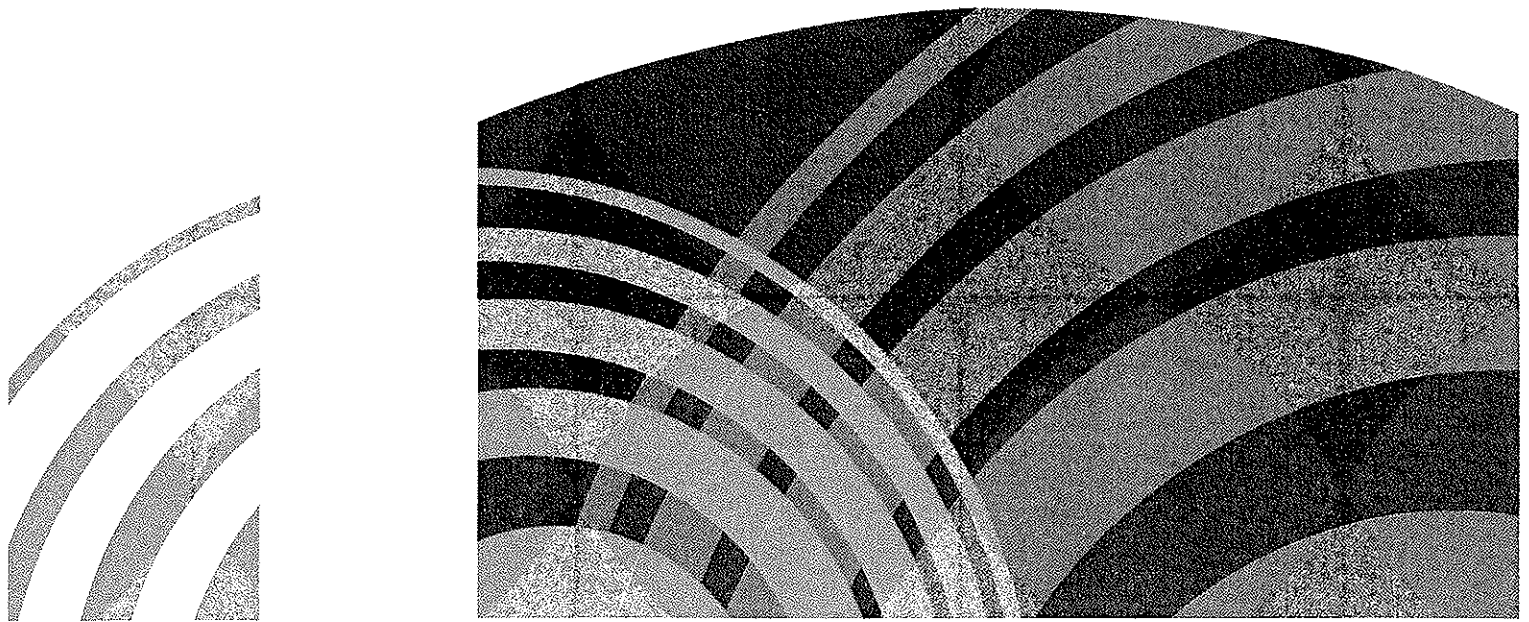
Een beheersverordening is een beheerregeling en heeft betrekking op een gebied waarin geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. **Een beheersverordening legt de bestaande situatie vast.**

Het begrip 'bestaand' kan zowel 'eng' als 'ruim' worden uitgelegd. Bij bestaand gebruik in enge zin worden alleen de bestaande feitelijk aanwezige functies en bebouwing vastgelegd met eventuele ruimte voor kleine uitbreidingsmogelijkheden. **Bij gebruik in ruime zin worden het vigerende bestemmingsplan en de verleende omgevingsvergunningen voor planologisch afwijken als uitgangspunt genomen.** Dit kunnen dus ook ontwikkelingen zijn die ten tijde van het vaststellen van de beheersverordening nog niet zijn gerealiseerd.

Gebruik in ruime zin kan worden uitgelegd in een beperkte en een brede variant. Deze varianten onderscheiden zich hierin dat in de beperkte variant, **met het bestemmingsplan in overeenstemming zijnde bestaande gebruik en bebouwing wordt vastgelegd met daarin opgenomen (al dan niet gerealiseerde) kleine uitbreidingsmogelijkheden**, terwijl in de brede variant alle nog niet gerealiseerde gebruiks- en bouwmogelijkheden van een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen.

Bij een beheersverordening met als uitgangspunt het vigerende bestemmingsplan adviseert de VNG te kiezen voor de beperkte variant van het begrip 'gebruik in ruime zin'.

De beheersverordening kent een aantal voordelen ten opzichte van het bestemmingsplan. Een beheersverordening is in veel gevallen sneller en goedkoper te maken dan een bestemmingsplan en kent



1 Inleiding

1.1 Doel en reikwijdte

De op 1 juli 2008 in werking getreden Wro¹ kent ten opzichte van zijn voorganger een aantal nieuwe instrumenten. Eén daarvan is de beheersverordening. De beheersverordening is in de wet opgenomen om met het oog op het beheer van een gebied het bestaande gebruik snel en effectief te kunnen vastleggen in een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. De beheersverordening is dus een beheerregeling.

1.2 Achtergronden

De beheersverordening maakte geen onderdeel uit van de oorspronkelijke wetsvoorstellen voor de nieuwe Wro van de minister van VROM. Bij de behandeling van het wetsontwerp Wro heeft de Tweede Kamer² zich afgevraagd of het niet mogelijk was voor gebieden waarin geen ontwikkelingen worden voorzien tot een meer simpele en goedkopere regeling te komen dan een op beheer gericht bestemmingsplan. Hiermee zouden de gemeentelijke bestuurslasten kunnen worden teruggedrongen en zou de kans op actuele planologische regels groter zijn dan bij alleen bestemmingsplannen.

De vragen vanuit de Tweede Kamer leidden tot het voorstel om de beheersverordening in de wet op te nemen. Naar de aanvankelijke mening van de minister was de beheersverordening niet nodig, omdat het bestemmingsplan door de nieuwe korte procedure dezelfde rol en functie kan vervullen. Bij amendement is de beheersverordening toch in de Wro opgenomen. Gedurende de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Wro³ is een aantal keren gesproken over de inhoud en de reikwijdte van de beheersverordening. Dit heeft ertoe geleid dat de mogelijk- en onmogelijkheden van de beheers-

¹ Staatsblad 2006, 566.

² Kamerstukken II, 2005-2006, 28916, nrs. 18 en 26.

³ Kamerstukken II 2006-2007, 30938, nr. 7, p. 10 t/m 14; Kamerstukken II 2007-2008, 30218, nr. 24, p. 22; Handelingen II, 2007-2008, nr. 5 p. 313.

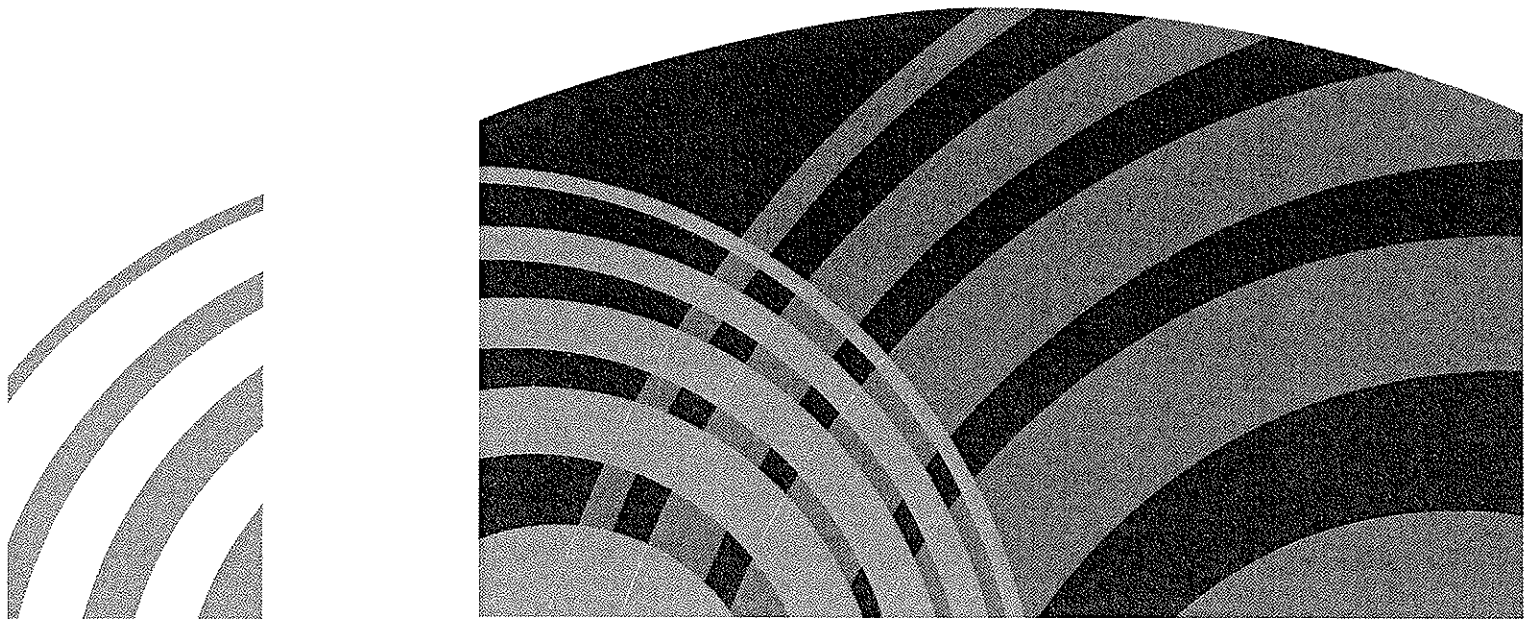
- regels die gaan over gebruiken, bouwen, aanleggen en slopen, afwijken met een omgevingsvergunning en overgangsrecht.

Een beheersverordening gaat vergezeld van een toelichting waarin gemotiveerd wordt beschreven: de keuze voor het instrument beheersverordening, waarom er géén ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, welke onderzoeken hebben plaatsgevonden, etc. Ook bevat de toelichting een uitleg van de regels.

Bij een beheersverordening die gebaseerd is op bestaand gebruik is het hoofdstuk van de toelichting waarin beschreven of aangegeven wordt wat onder 'bestaand' wordt verstaan een belangrijk onderdeel. Een gebruiker van de verordening moet immers kunnen weten wat 'bestaand' is. Dat kan in de toelichting zelf staan of zijn opgenomen in stukken die ten grondslag liggen aan de verordening.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de juridische aspecten van de beheersverordening. Het betreft de wettelijke grondslag, de procedure en belangrijke begrippen als 'bestaand' en 'ruimtelijke ontwikkelingen'. In hoofdstuk 3 wordt de inhoud van de beheersverordening besproken. Daarbij wordt aangegeven welke regels in een beheersverordening kunnen worden opgenomen. Hoofdstuk 4 bevat enkele criteria voor de keuze voor een beheersverordening. In hoofdstuk 5 worden aandachtspunten benoemd die van belang zijn bij het opstellen van een beheersverordening. Hoofdstuk 6 bevat een voorbeeld van een beheersverordening.



2 Juridische aspecten

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan enkele juridische aspecten van de beheersverordening. Dit wordt gedaan aan de hand van de wettelijke bepalingen, de parlementaire behandeling⁹, de procedure en de kenmerkende begrippen van de beheersverordening.

2.2 Wro

De beheersverordening is geregeld in hoofdstuk 3A van de Wro. In artikel 3.38, lid 1 Wro is bepaald dat de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 (het bestemmingsplan) voor die delen van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening kan vaststellen, waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. Lid 2 geeft aan dat een verordening in elk geval binnen tien jaar na vaststelling wordt herzien. Wanneer aan deze verplichting niet wordt voldaan, dan geldt ten aanzien van de legesheffing hetzelfde als bij het bestemmingsplan. Er kunnen dan geen leges worden geheven terzake van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met de beheersverordening. De beheersverordening kan op basis van artikel 3.38, lid 3 Wro een verbod bevatten om werken, geen bouwwerken zijnde en/of werkzaamheden uit te voeren, dan wel om bouwwerken te slopen. Artikel 3.38, lid 4 Wro maakt het mogelijk om met inachtneming van de bij de beheersverordening gegeven regels bij een omgevingsvergunning af te wijken van de verordening.

Het bevoegd gezag kan met het oog op de voorziening in een tijdelijke behoefte voor maximaal vijf jaren een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van een beheersverordening verlenen (artikel 2.1 jo. artikel 2.12, tweede lid Wabo).

⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 28916 (Wet ruimtelijke ordening), nrs. 18 en 26; Kamerstukken II 2006-2007, 30938 (Wijziging Wro inzake grondexploitatie), nr. 7, p. 10 t/m 14; Kamerstukken II 2007-2008, 30218 (Invoeringswet Wro), nr. 24, p. 22; Handelingen II, 2007-2008, nr. 5 p. 313.

Om te bepalen of zich ruimtelijke ontwikkelingen zullen voordoen, moet echter niet alleen naar het verleden worden gekeken. Ook naar de toekomst. In een gebied kunnen zich op basis van nieuw beleid en nieuwe behoeften van de inwoners, bedrijven en of instellingen nieuwe ontwikkelingen voordoen. Met name een structuurvisie en ander nieuw beleid kunnen nieuwe ontwikkelingen voorzien in een gebied. Daarmee is aangegeven dat een beheersverordening niet het geëigende instrument is.

2.5 Bestaand gebruik

Bij een beheersverordening moet het bestaande gebruik worden geregeld. De vraag rijst dan wat bestaand gebruik is. Ten aanzien van dit begrip heeft de minister gedurende de parlementaire behandeling een en ander uitgelegd.¹¹ Het begrip bestaand kan op twee manieren worden gedefinieerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen bestaand in enge en in ruime zin, waarbij binnen 'bestaand gebruik in ruime zin' opnieuw een onderscheid kan worden gemaakt tussen een beperkte en brede uitleg.

Gebruik in enge zin

Gebruik in enge zin is het gebruik dat feitelijk bestaand is op het moment van het vaststellen van de beheersverordening. Dit geldt zowel voor het gebruik van gronden¹² als van de aanwezige bouwwerken. Deze variant legt de bestaande functies en de bestaande bebouwing vast en biedt ruimte voor kleine – ruimtelijk en functionele ondergeschikte – uitbreidingsmogelijkheden (zoals uitbreiding van woningen en erfbebouwing).

Bij het gebruik gaat het niet om specifieke vormen van gebruik, maar meer om ruimtelijk relevante functies. Zo gaat het bijvoorbeeld niet om een bakkerij, maar om detailhandel. In gevallen waarin een concretisering naar functie ruimtelijk gezien wel gewenst is, kan dit gemotiveerd gebeuren.

Gebruik in ruime zin

De tweede uitleg is ruimer en complexer. Bij deze uitleg gaat de Minister van VROM niet uit van de feitelijk bestaande situatie, maar van het vigerende bestemmingsplan en van verleende omgevingsvergunningen voor planologisch afwijken. Het gaat hier om wat op basis van het vigerende bestemmingsplan en verleende vergunningen is toegestaan. Dit kunnen dus ook ontwikkelingen zijn die ten tijde van het vaststellen van de beheersverordening nog niet zijn gerealiseerd¹³.

Gebruik in ruime zin is derhalve te onderscheiden in twee varianten.

Variant a:

beperkte uitleg – met het bestemmingsplan in overeenstemming zijnde bestaande bebouwing en kleine – ruimtelijk en functioneel – ondergeschikte uitbreidingsmogelijkheden van een bestemmingsplan, mits deze als beheer kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld (nog niet gerealiseerde) erfbebouwing.

Variant b:

ruime uitleg – alle gerealiseerde en nog niet gerealiseerde mogelijkheden van een bestemmingsplan

De VNG adviseert bij een keuze voor een beheersverordening op basis van vigerend bestemmingsplan (gebruik in ruime zin) te kiezen voor de beperkte uitleg, gelet op de overwegingen omtrent beheer en ruimtelijke ontwikkelingen in de voorgaande alinea's.

¹¹ Kamerstukken II 2007-2008, nr. 30938, nr. 7, p. 11 en 12

¹² Het begrip 'gebruik' wordt ruim uitgelegd: bouwen en gebruiken.

¹³ In de literatuur, zie bijvoorbeeld P.J.J. van Buuren (noot 5) worden vraagtekens gezet bij deze ruime uitleg. Naar de mening van Van Buuren kunnen in een beheersverordening alleen ontwikkelingsmogelijkheden worden opgenomen als zij ten opzichte van het feitelijk bestaande gebruik en de bestaande bebouwing bescheiden van aard zijn. De minister geeft in zijn visie een te ruime uitleg aan het begrip bestaand. Deze uitleg is volgens Van Buuren niet in overeenstemming met de Wro.

2.7 Onderzoek

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat er voorafgaande aan de keuze welk ruimtelijk instrument wordt ingezet altijd naar de omgevingsaspecten moet worden gekeken, omdat deze mede van invloed kunnen zijn op de inzetbaarheid van het instrument.

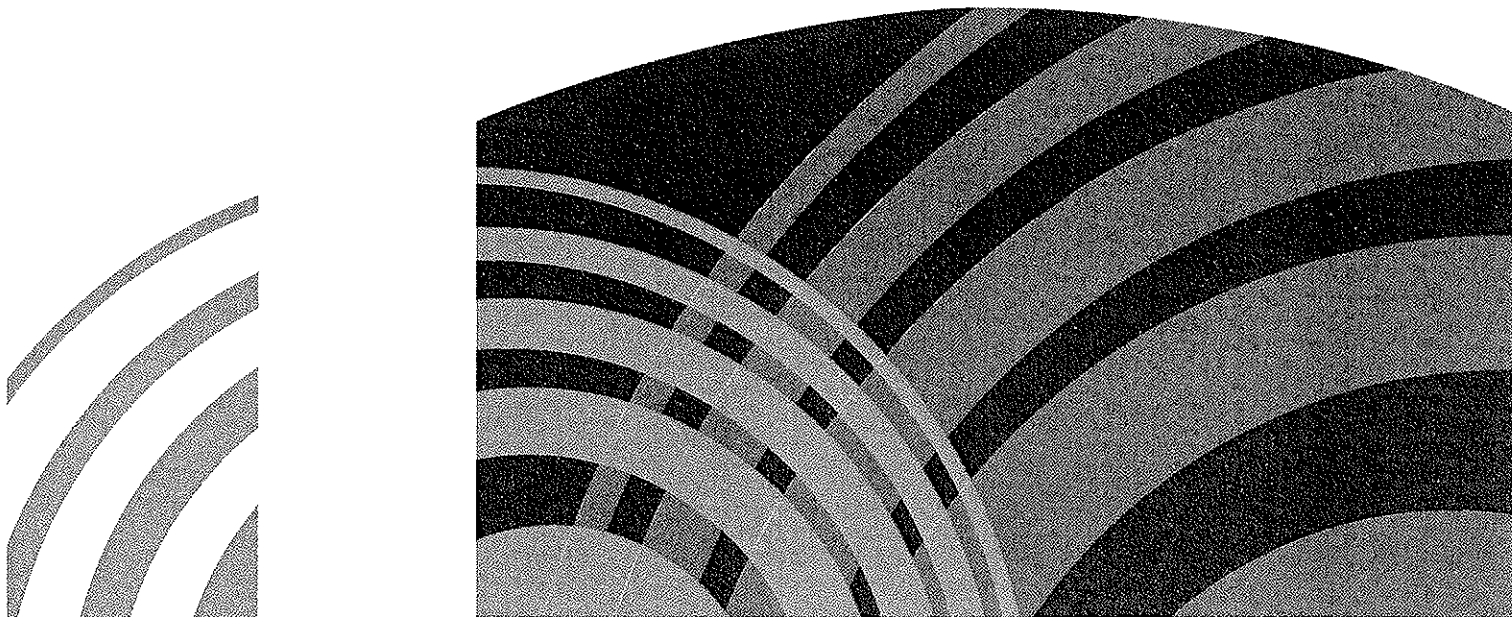
Op basis van sectorale wetgeving en de algemene onderzoeksverplichting van artikel 3.2 Awb moet in het kader van de besluitvorming binnen de ruimtelijke ordening onderzoek naar de relevante omgevingsaspecten worden gedaan. Hierbij betreft het aspecten zoals water, geluid, externe veiligheid, ecologie en archeologie. Het kan immers voorkomen dat als gevolg van de omgevingsaspecten in een vigerend bestemmingsplan opgenomen ontwikkelingen niet meer kunnen plaatsvinden, of dat een bestaande situatie niet meer als zodanig kan worden geregeld. Dit zou kunnen betekenen dat er geen gebruik kan worden gemaakt van de beheersverordening, omdat het bestaande gebruik moet veranderen en dit dan te beschouwen is als een ruimtelijke ontwikkeling.

2.8 Grondexploitatie

Het is niet mogelijk een exploitatieplan te koppelen aan een beheersverordening²⁰. Publiekrechtelijk kostenverhaal via een beheersverordening is dus niet mogelijk.

Dat zal in veel gevallen ook niet nodig zijn, omdat het bij een beheersverordening gaat om bestaand gebruik. Voor het geval dat in een beheersverordening onbenutte bouwmogelijkheden uit een bestemmingsplan worden opgenomen, geldt daarvoor de verplichting tot kostenverhaal niet.

²⁰ De leden 1 en 4 van artikel 6.12 Wro dienen in samenhang te worden gelezen.



3 Regels beheersverordening

3.1 Algemeen

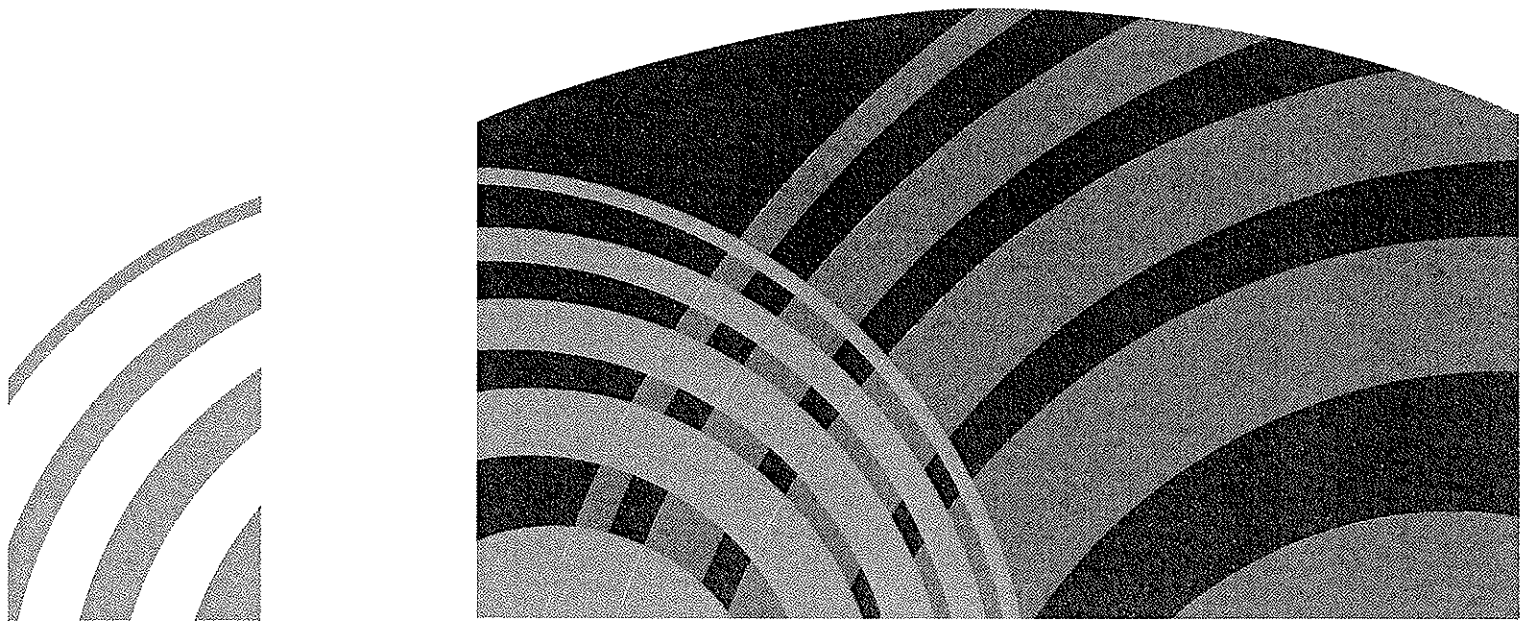
Artikel 3.38 Wro geeft aan dat een beheersverordening met het oog op het beheer van een gebied het bestaande gebruik van een gebied regelt. Dit gebeurt aan de hand van:

- gebruiksregels
- bouwregels
- afwijkingsregels
- omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden
- omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk.

3.2 Gebruiksregels en bouwregels

De gebruiksregels (gebruik in enge zin) zien op het gebruik van gronden en bouwwerken. De bouwregels hebben betrekking op het bouwen van bouwwerken en geven aan hoe en waar er gebouwd mag worden.

Het algemene gebruiksverbod dat betrekking heeft op de regels van de beheersverordening was tot 1 oktober 2010 opgenomen in artikel 7.10 Wro. Ditzelfde gold voor de strafbepaling van een overtreding van dit gebruiksverbod. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is voor elke verandering van gebruik (in ruime zin) die in strijd komt met een beheersverordening, ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo een omgevingsvergunning nodig. Indien voor een dergelijk planologisch strijdig gebruik geen omgevingsvergunning wordt gevraagd of een gevraagde vergunning niet wordt verleend, komt dit gebruik dus in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Dat artikel kan vervolgens bestuursrechtelijk of strafrechtelijk via de Wet op de economische delicten worden gehandhaafd. Artikel 2.1 van de Wabo neemt daarmee de functie van artikel 7.10 van de Wro over.



4 Keuze beheersverordening

4.1 Algemeen

Voor de dagelijkse praktijk is het van belang om zicht te hebben op de toepassingsmogelijkheden van de beheersverordening. In dit hoofdstuk worden enkele criteria benoemd aan de hand waarvan de keuze tussen een bestemmingsplan en beheersverordening kan plaatsvinden.

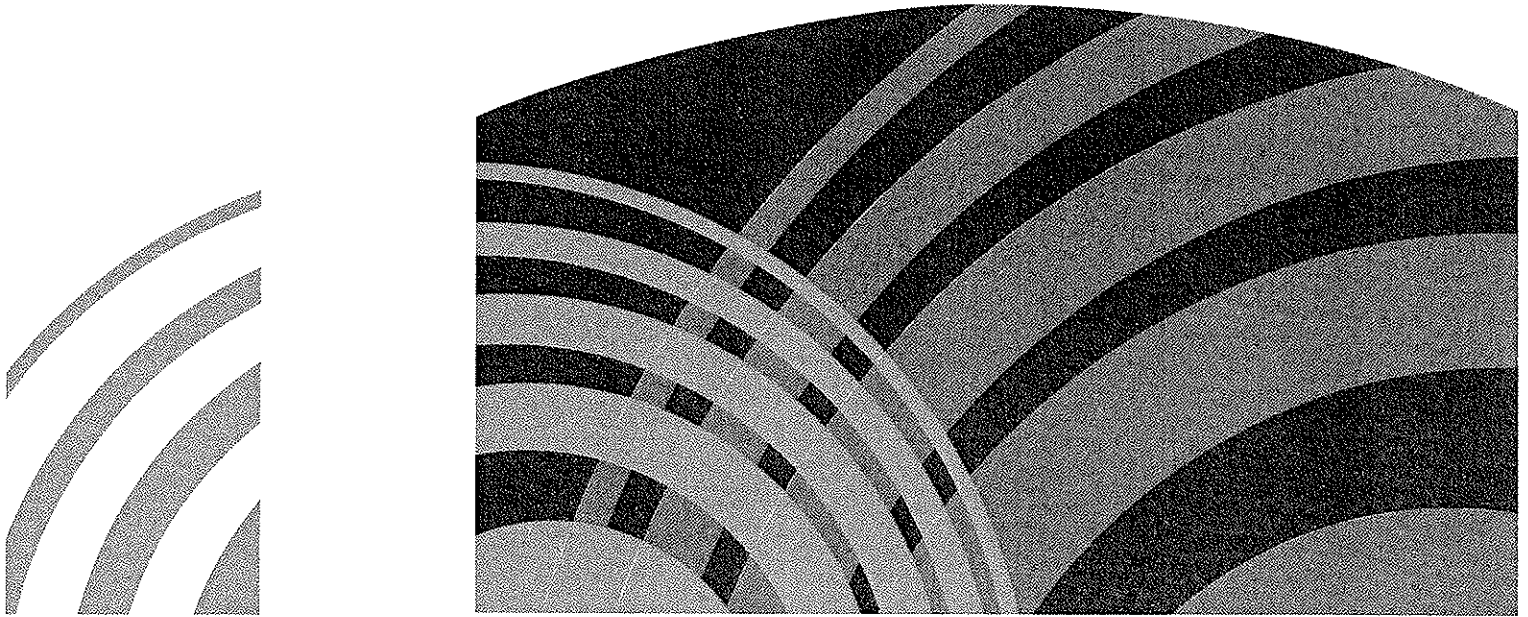
4.2 Ruimtelijke ontwikkelingen

De Wro zelf geeft een belangrijk criterium voor de keuze van het instrument beheersverordening. Op het moment dat er binnen de looptijd van de nieuwe planologische regeling (10 jaar) nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien in het planologisch te regelen gebied, kan er geen gebruik worden gemaakt van de beheersverordening. In deze gevallen is het bestemmingsplan het geschikte instrument.

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn te herleiden uit de ontwikkelingen binnen een gebied in de afgelopen jaren, maar ook uit een (gemeentelijke) structuurvisie en overig vastgesteld (gemeentelijk, provinciaal of rijks-) beleid. Bovendien kunnen ruimtelijke ontwikkelingen voortvloeien uit aanpalende wet- en regelgeving, waaronder die van de omgevingsaspecten. Voordat gekozen wordt voor een beheersverordening, moet dus een weloverwogen en goed gemotiveerde overweging worden gemaakt op het aspect ruimtelijke ontwikkeling. In de toelichting op de verordening zal moeten worden aangegeven waarom er geen ruimtelijke ontwikkelingen te voorzien zijn en waarom er gekozen is voor een beheersverordening.

4.3 Overige aspecten

Naast het aspect ruimtelijke ontwikkelingen, is er nog een aantal andere aspecten dat in beschouwing kan worden genomen. Deze staan hieronder in de vorm van stellingen vermeld. Als deze van toepassing zijn, kan overwogen worden een beheersverordening te maken.



5 Aandachtspunten

5.1 Algemeen

Bij het opstellen van een beheersverordening moet rekening worden gehouden met enkele aandachtspunten. Deze worden in dit hoofdstuk benoemd en besproken. Daarbij is het van belang de reden om de beheersverordening in de Wro op te nemen niet uit het oog te verliezen. Het doel van een beheersverordening is een effectieve, simpele en goedkope regeling voor het bestaand gebruik in een gebied zonder ruimtelijke ontwikkelingen in plaats van een op beheer gericht bestemmingsplan. De beheersverordening is een beheerregeling.

5.2 Onderzoeken

Zoals in paragraaf 2.7 al is aangegeven, moet er ook voor een beheersverordening onderzoek worden gedaan naar de relevante omgevingsaspecten en naar eventuele andere in het betreffende gebied voorkomende waarden en belangen. Deze kunnen immers invloed hebben op hetgeen ten aanzien van het gebruiken en het bouwen in het te regelen gebied is toegestaan.

Op basis van het onderzoek moet aangetoond worden dat voortzetting van het bestaande gebruik geen strijdigheid oplevert met de sectorale wetgeving. Als dat wel het geval is, en die strijdigheid alleen maar kan worden opgeheven met een gebruiksverandering ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan, dan wel de feitelijke situatie, dan is een beheersverordening niet mogelijk. Dit maakt dat het onderzoek naar de omgevingsaspecten altijd voor de keuze bestemmingsplan of beheersverordening moet worden uitgevoerd. In de toelichting van de beheersverordening wordt verslag gedaan van de verrichte onderzoeken.

Veelal zal het wel zo zijn dat het onderzoek in een gebied, waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien en waar het beheer van de bestaande situatie voorop staat, eenvoudiger is dan in een gebied met allerlei nieuwe ontwikkelingen. Dit, omdat het de bestaande situatie betreft.

of om tot handhaving over te gaan, gericht op het beëindigen van die situatie. Een verplichting tot legalisering is er niet. Ook bij het vaststellen van een beheersverordening kan tegen illegaal gebruik worden opgetreden als de gemeenteraad een legalisatie niet aan de orde vindt.

Derden-belanghebbenden kunnen de gemeente verzoeken een handhavingsactie in gang te zetten ter beëindiging van illegaal gebruik. Wijst de gemeente dit verzoek af, dan kan de rechtmatigheid van de beheersverordening bij de bestuursrechter aan de orde komen. Mocht blijken dat de illegale situatie niet gelegaliseerd had mogen worden, dan is voorstelbaar dat het desbetreffende deel van de beheersverordening door de bestuursrechter onverbindend wordt verklaard.

5.6 Rechtsbescherming

Op basis van de beheersverordening kan een omgevingsvergunning voor het bouwen worden afgegeven of geweigerd. Op het moment dat een belanghebbende het niet eens is met deze vergunning of deze weigering kan hij dit besluit aanvechten. Dit kan er toe leiden dat de bestuursrechter een uitspraak over de verleende of geweigerde omgevingsvergunning moet doen. De rechter kan hierbij kijken naar de gronden waarop de omgevingsvergunning is verleend, waaronder de beheersverordening (indirecte toetsing). Indien de rechter van mening is dat de gemeenteraad voor het onderhavige perceel geen beheersverordening had mogen vaststellen, omdat er op voorhand allerlei ruimtelijke ontwikkelingen te voorzien waren, dan kan de rechter de beheersverordening onverbindend verklaren en in het verlengde hiervan het besluit tot verlenen van de omgevingsvergunning vernietigen, omdat het niet op goede gronden is genomen (exceptie van onwettigheid). In deze situatie blijft de beheersverordening bestaan, maar heeft deze geen rechtskracht.

De onverbindendheid van de beheersverordening kan ook worden uitgesproken in een handhavingszaak, waarbij de beheersverordening de bestaande situatie legaliseert. Hetzelfde geldt voor het geval dat de rechter oordeelt dat er geen goede inventarisatie of geen goed onderzoek is verricht ten behoeve van de beheersverordening of dat de beheersverordening teveel nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt.

5.7 Schade

De beheersverordening wordt genoemd in artikel 6.1 Wro dat gaat over tegemoetkoming in schadekosten. Dit betekent dat burgemeester en wethouders iemand een tegemoetkoming in de schade moeten toekennen, indien deze schade in de vorm van een inkomensderving of van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak lijdt of zal lijden die een gevolg is van een bepaling van een beheersverordening. Deze tegemoetkoming moet zijn aangevraagd, niet op een andere wijze voldoen de zijn verzekerd en redelijkerwijs niet ten laste van de aanvrager behoren te blijven.

Dit houdt in dat bij het opstellen van de regelingen van een beheersverordening ook rekening moet worden gehouden met het aspect schade. De kans op het moeten toekennen van verzoeken om een tegemoetkoming neemt toe, naarmate de regeling van de beheersverordening minder mogelijkheden biedt dan het voorafgaande bestemmingsplan of de voorafgaande beheersverordening.

5.8 Digitalisering

De beheersverordening moet digitaal worden gemaakt conform de Praktijkrichtlijn Gebiedsgericht Besluiten (PRGB)²³. Voor de beheersverordening gelden geen verbeeldingsstandaarden²⁴. De verbeelding van een beheersverordening is vrij. Ook voor de opzet en vorm gelden geen regels, zoals dat wel het geval is voor een bestemmingsplan (SVBP).

Volgens de PRGB bestaat de beheersverordening uit een besluitgebied dat het gebied weergeeft waar

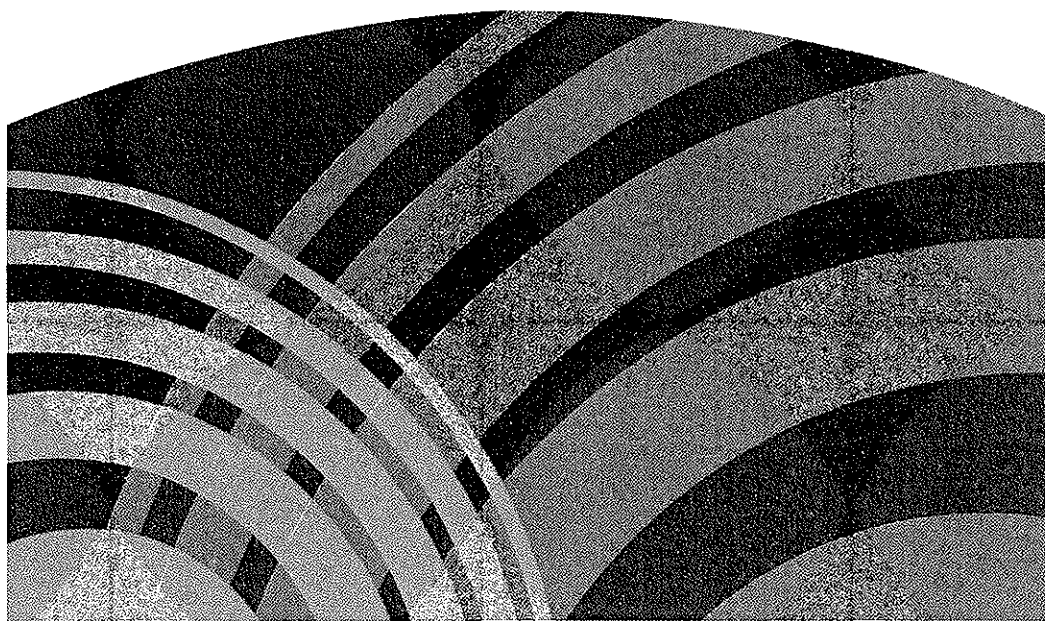
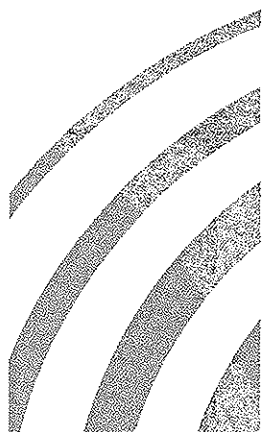
²³ De PRGB is als toelichting op het IMRO opgenomen in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening (Rstro).

²⁴ Dit betekent dat een beheersverordening op www.ruimtelijkeplannen.nl wordt weergegeven als een grijs vlak.

- de gevolgen voor mogelijke gevolgen voor tegemoetkomingen in schade in beeld te brengen.

Bij een beheersverordening op basis van een bestemmingsplan kan nog het volgende worden genoemd:

- een goede inventarisatie van de bouw- en gebruiksmogelijkheden te maken op basis van de vigerende bestemmingsplannen en verleende vrijstellingen/ontheffingen, binnen- en buitenplannen, zoals artikel 19 WRO-vrijstellingen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor planologisch afwijken;
- een goede inventarisatie van de in het gebied aanwezige functies en de bestaande bouwwerken te maken om te bekijken of er sprake is van strijdig gebruik;



6 Voorbeeld

6.1 Algemeen

Dit hoofdstuk bevat een voorbeeld van een beheersverordening. Bij dit voorbeeld is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande feitelijke situatie. Dit is immers primair het doel van de beheersverordening. Daar waar mogelijk en gewenst kunnen de bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het vigerende bestemmingsplan worden opgenomen. Deze kunnen echter geen (grote en ingrijpende) nieuwe gebouwen of nieuw gebruik mogelijk maken. Er is dan immers geen sprake meer van beheer.

6.2 Regels

In deze paragraaf zijn voorbeeldbepalingen van de beheersverordening opgenomen. Deze kunnen worden gebruikt bij het redigeren van een beheersverordening. Het gaat om:

- begripsbepalingen
- wijze van meten
- gebruiksregels (gebruiken en bouwen)
- omgevingsvergunning voor een werk
- omgevingsvergunning voor het slopen
- antidubbeltelbepaling
- overgangsrecht gebruiken
- overgangsrecht bouwen
- citeertitel

De bij de voorbeeldbepalingen behorende verbeeldingen zijn opgenomen in bijlage 2.

In bijlage 3 is een schematische opzet van de voorbeeldbepalingen opgenomen.

Daar waar nodig zijn de voorbeeldbepalingen voorzien van een toelichtende tekst.

3.2 Bestaande bouwwerken

De binnen het besluitvlak 'Wonen' aanwezige bestaande bouwwerken mogen op dezelfde locatie worden vervangen door bouwwerken van dezelfde afmetingen.

Toelichting:

De leden 3.1 en 3.2 zijn de basis van de beheersverordening. Bestaand gebruik mag worden voortgezet en bestaande bouwwerken mogen op dezelfde locatie worden vervangen door bouwwerken van dezelfde afmetingen. Deze artikelen zien op de feitelijke en dus aanwezige situatie.

De leden 3.1 onder b en c zijn facultatief. Zij kunnen gewenst zijn om te verduidelijken dat binnen een woning ook aan huis gebonden beroepen en bedrijven zijn toegestaan en dat het bij bijvoorbeeld detailhandel gaat om detailhandel in het algemeen en bijvoorbeeld niet om een bakker, een slager en een groenteboer. Deze vormen van detailhandel zijn uitwisselbaar. Ook andere vormen van gebruik waarvoor het gewenst is een aanvullende omschrijving te geven kunnen in dit lid worden opgenomen.

Lid 3.1 onder d kan worden opgenomen voor illegale gebruikssituaties. Indien niet gekozen wordt voor het bestaande gebruik, maar voor het gebruik uit het voorgaande bestemmingsplan of de voorgaande beheersverordening, dan kan dat gebruik hier worden genoemd.

Indien er op voorhand voor gekozen wordt alle illegale situaties niet te legaliseren, dan kunnen de definities in artikel 1 daarop worden aangepast.

Bijvoorbeeld:

- b. bestaand gebruik: het gebruik van gronden en bouwwerken zoals aanwezig op het moment van de inwerkingtreding van de beheersverordening, daaronder valt niet het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan of de voorheen geldende beheersverordening, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan of die beheersverordening.*
- c. bestaande bouwwerken: bouwwerken die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de beheersverordening aanwezig zijn, dan wel gebouwd kunnen worden krachtens een omgevingsvergunning voor bouwen, daaronder vallen niet bouwwerken die bestaan op het moment van de inwerkingtreding van de beheersverordening, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd zijn met het voorheen geldende bestemmingsplan of de voorheen geldende beheersverordening, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan of van die beheersverordening.*

In de artikelen 3.1 en 3.2 wordt gebruik gemaakt van het woord besluitvlak. De regels zijn gekoppeld aan dit vlak. In dit voorbeeld is het besluitvlak gelijk aan het beheersverordeningengebied. Indien het beheersverordeningengebied is opgedeeld in meerdere besluitvlakken (b.v. bedrijven, wonen, maatschappelijk etc.), dan wordt in de regels verwezen naar de besluitvlakken. Dus bijvoorbeeld: De in het besluitvlak 'bedrijven' gelegen gronden en bestaande bouwwerken worden gebruikt overeenkomstig het bestaand gebruik. Bij deze toepassing krijgt het besluitvlak een eigen artikel 'bedrijven' (zie ook de toelichting artikel 3.4.1).

In de voorbeeldbepalingen worden besluitvlakken en besluitsubvlakken met namen (wonen, maatschappelijk, bedrijf) weergegeven, waarbij de namen van de besluitvakken met een hoofdletter worden geschreven. Het geven van een naam is echter niet noodzakelijk. Er kan ook met cijfers en letters worden gewerkt.

In dit voorbeeld is ervoor gekozen de regeling van het bedrijf onderdeel te laten zijn van artikel 3. Voor de bedrijfsbebouwing kan ook gekozen worden voor een afzonderlijk artikel met een afzonderlijke regeling. Dan kan het betreffende perceel op de verbeelding worden aangeduid als een besluit-subvlak

De verbeelding van artikel 3.4.2 is opgenomen in voorbeeld 2 van bijlage 2.

3.4.3 Nieuwe bouwwerken maatschappelijk

In afwijking van het bepaalde in 3.4.1 mogen ter plaatse van het besluitsubvlak 'maatschappelijk' nieuwe bouwwerken worden gebouwd zoals op de verbeelding van deze beheersverordening is aangegeven.

Toelichting:

Lid 3.4.3 is een variant op lid 3.4.2. In lid 3.4.3 worden bouwregels gegeven voor een bouwwerk met een maatschappelijke functie. In dit geval staan de bouwbepalingen niet hier in de regels, maar wordt er verwezen naar maatvoeringaanduidingen op de verbeelding.

De verbeelding van artikel 3.4.3 is opgenomen in voorbeeld 3 van bijlage 2.

3.5 Afwijkingsregels bouwen

Ter plaatse van het besluitsubvlak 'afwijking bouwen' kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.2, lid 3.4.2 en lid 3.4.3 om nieuwe bouwwerken toe te staan, met in achtneming van de volgende voorwaarden:

-
-

Toelichting:

In een beheersverordening kunnen afwijkingsbepalingen voor het bouwen worden opgenomen. Dit lid is hiervan een voorbeeld.

De verbeelding van artikel 3.5 is opgenomen in voorbeeld 4 van bijlage 2.

3.6 Gebruik nieuwe bouwwerken

Nieuwe bouwwerken worden gebruikt overeenkomstig het ter plaatse bestaande gebruik van de gronden of van de bestaande gebouwen waarbij zij worden gebouwd, dan wel overeenkomstig het in lid 3.3 omschreven aanvullende gebruik.

Toelichting:

In de vorige artikelen is wel aangegeven wat er mag worden gebouwd, maar niet hoe deze nieuwe bebouwing mag worden gebruikt. Daarvoor wordt deze regeling opgenomen.

Artikel 4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden

4.1 Werken

Ter plaatse van het besluitsubvlak 'omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk' is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- het graven en dempen van sloten;

Artikel 8 Overgangsrecht bouwen

8.1 Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,

- a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
- b. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.

8.2 Het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van 8.1 een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in 8.1 met maximaal 10%.

8.3. Het bepaalde in 8.1 is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende bestemmingsplan of de daarvoor geldende beheersverordening, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan of de verordening.

Toelichting:

De in de artikelen 7 en 8 opgenomen overgangsbepalingen zijn alleen nodig als de beheersverordening gemaakt wordt voor een gebied waarvoor een beheersverordening of bestemmingsplan geldt.

Artikel 9 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Beheersverordening.....

6.3 Verbeelding

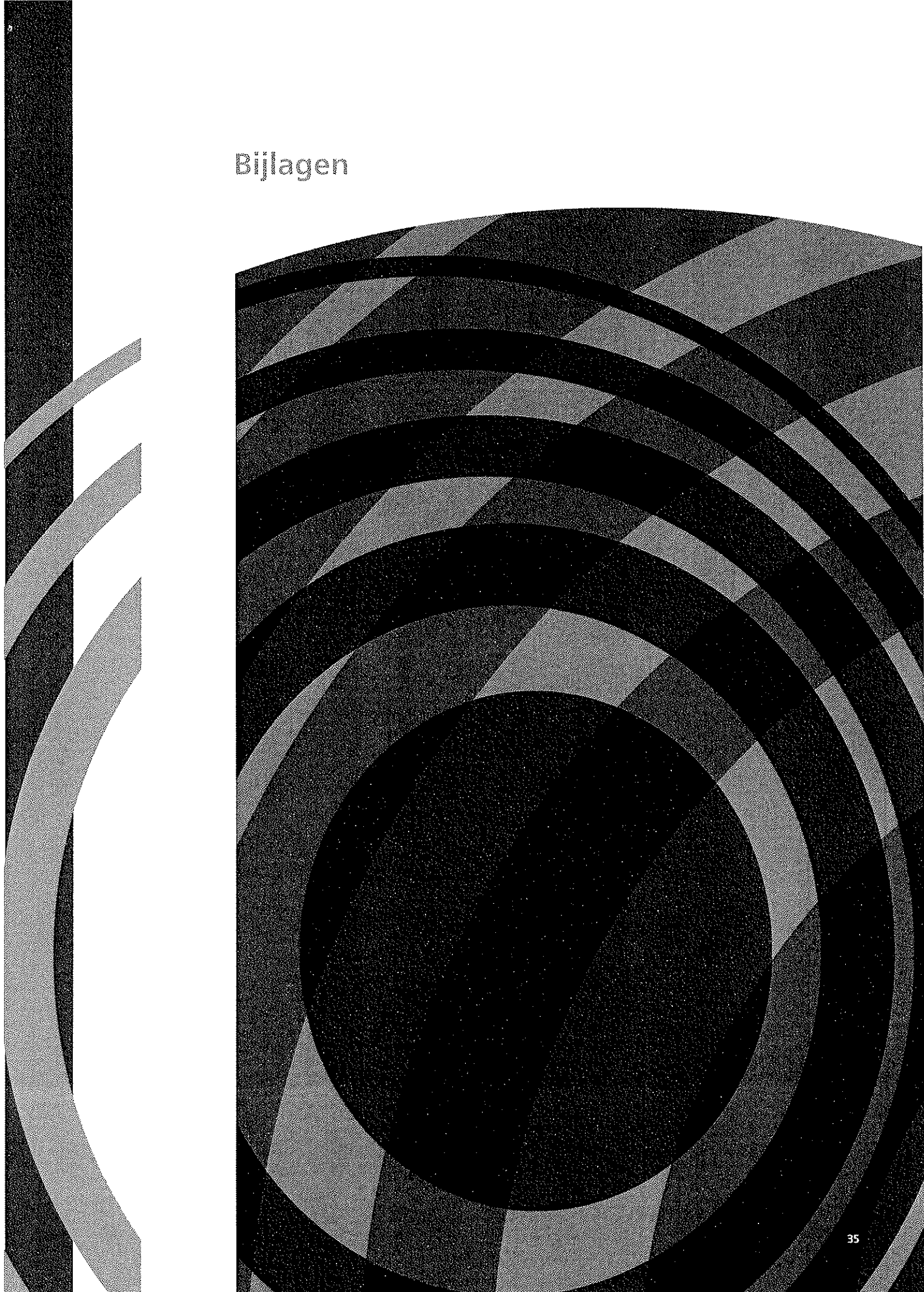
De verbeelding van een beheersverordening is vormvrij. Het spreekt voor zich dat de verbeelding en de regels van de verordening op elkaar moeten aansluiten.

6.4 Toelichting

In tegenstelling tot elke andere gemeentelijke verordening geldt ten aanzien van de beheersverordening – evenals dat het geval is bij een bestemmingsplan – een verplichting tot het maken van een algemene en een artikelsgewijze toelichting. In de toelichting moet worden aangegeven waarom gekozen is en kan worden voor een beheersverordening. Tevens moeten de resultaten van eventuele onderzoeken worden vermeld. Het is gewenst om een artikelsgewijze toelichting op de regels op te nemen. Hierin kan de systematiek van de verordening worden uitgelegd en kunnen begrippen en regels nadere worden verklaard en onderbouwd. De gebruiker weet dan op welke wijze en waarom iets op de gebruikte wijze is geregeld.

Voor de gebruiker van de beheersverordening is het handig om te weten op basis van welke informatie bepaald kan worden wat bestaand is. In de toelichting kan hiervan melding worden gemaakt. De toelichting zelf kan de documenten in zich hebben om te kunnen bepalen wat bestaand is (b.v. luchtfoto's, gevefoto's en inventarisatiegegevens), maar ook verwijzen naar de documenten die er zijn en die gebruikt kunnen worden.

Bijlagen



Bij RO-Online kan de beheersverordening, juist vanwege het ontbreken van vormvoorschriften, als planfiguur alleen eenvoudig en 'grijs' worden verbeeld. Het is daardoor niet mogelijk gedetailleerde digitale plankaarten te maken, zoals bij bestemmingsplannen. Om dit mogelijk te maken zouden gedetailleerde vormvoorschriften nodig zijn, zoals die van de Standaard Vergelijkbaarheid Bestemmingsplannen (SVBP): digitaliseren betekent standaardiseren. Als het laatste deels achterwege blijft, blijven de digitaliseringmogelijkheden ook beperkt.

Portefeuille Ruimte
Directie Nationale
Ruimtelijke Ordening
Recht, Instrumenten en
Strategie

Kenmerk
2011036250

Uw gemeente heeft een actualiseringprogramma opgezet om voor 2013 actuele plannen te hebben. U loopt daarbij tegen twee problemen aan die veroorzaakt worden doordat er een werkwijze en (digitale) presentatiewijze nagestreefd wordt zoals die van bestemmingsplannen:

- 1) Het plan kan alleen door grijze vlakken worden verbeeld in RO-Online (en niet als een bestemmingsplan);
- 2) Het coderen van het plan door de gemeente is arbeidsintensief, complex en foutgevoelig.

Beide problemen vloeien voort uit het feit dat de landelijke website ingericht is op het tonen van plannen die volgens de geldende standaarden voor bestemmingsplannen zijn opgebouwd en niet op het op dezelfde wijze tonen van andere plannen, zoals de beheersverordening.

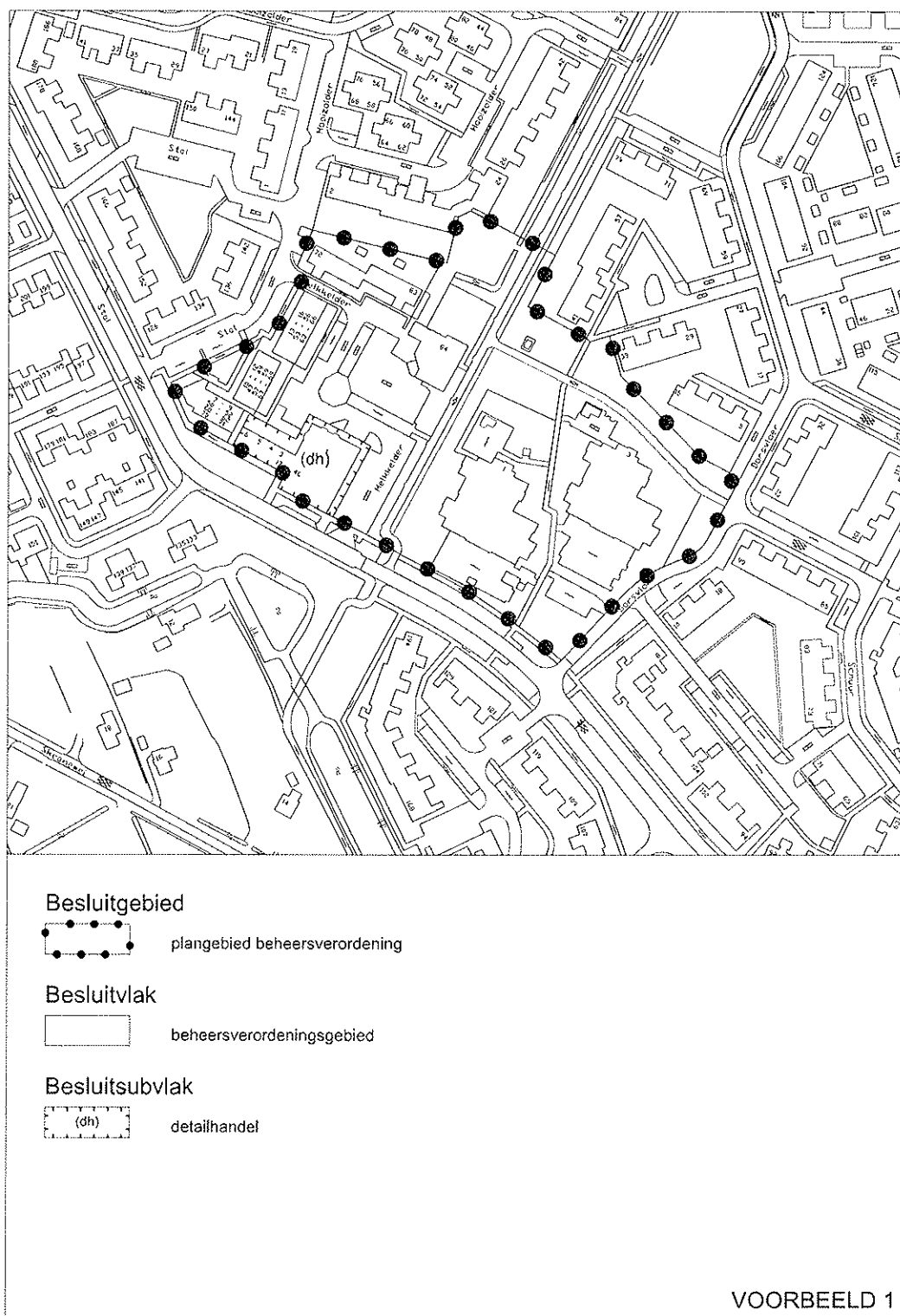
Als oplossing stelt u voor om de RO Standaarden op korte termijn aan te passen, zodanig dat de Standaard Verbeelding Bestemmingsplannen facultatief gebruikt kan worden voor beheersverordeningen.

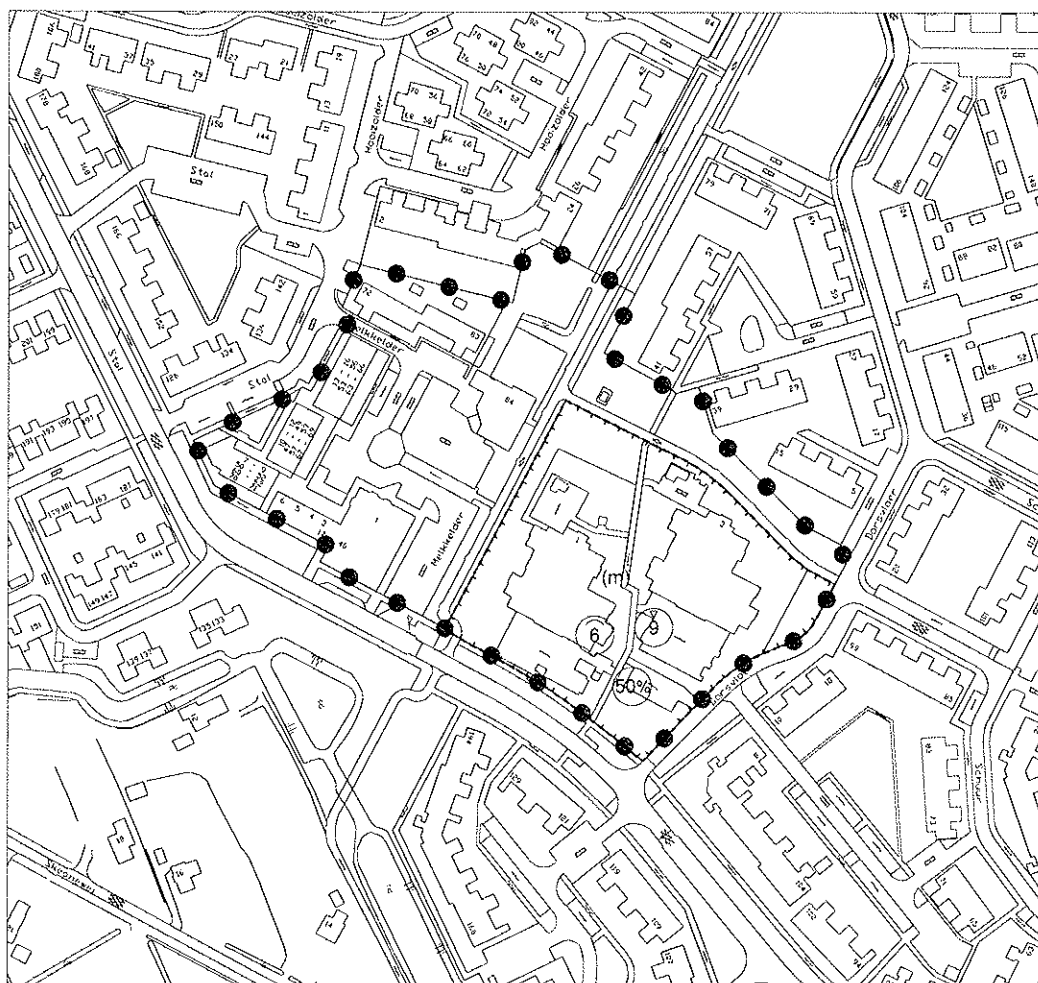
Dit is echter om meerdere redenen, zeker op korte termijn, ongewenst:

1. Anders dan in uw brief wordt verondersteld, heeft een dergelijke wijziging "onder water" wel degelijk forse gevolgen voor RO-Online, maar ook voor gemeentelijke software.
2. Het wijzigingsproces RO Standaarden is net gestart met als doel om per 2013 in werking te treden. Tussentijdse majeure wijzigingen verstoren dit proces. Daarnaast is in het ambtelijk overleg aangegeven dat een wijziging in de RO Standaarden per 2013 wellicht niet opportuun is, gelet op de mogelijke gevolgen van de, in het Regerakkoord opgenomen, herziening van het omgevingsrecht.
3. De SVBP is qua begrippenkader specifiek gericht op bestemmingsplannen: het onverkort van toepassing verklaren op beheersverordeningen roept daardoor nieuwe problemen op.
4. Den Haag heeft als pionier de eerste concrete ervaringen. Het is niet uitgesloten dat andere gemeenten andere ervaringen en wensen krijgen met betrekking tot het instrument beheersverordening. Om die redenen is het voorschrijven en implementeren van vormvereisten op dit moment prematuur.

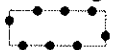
Tijdens het ambtelijk vooroverleg is uitgebreid en open overleg gevoerd over de mogelijke oplossingen. Daarbij is in een constructieve sfeer gezocht naar een werkbare en optimale uitkomst voor alle betrokken partijen. Bij afweging van alle betrokken belangen kwam een workarround-oplossing naar voren die in belangrijke mate aan uw zorgen tegemoet komt, zonder dat daarvoor op korte

2 Verbeeldingen van voorbeeldbepalingen






Besluitgebied

 beheersverorderingsgebied

Besluitvlak

 Wonen

Besluitsubvlak

-  maatschappelijk
-  maximale goothoogte (m)
-  maximale bouwhoogte (m)
-  maximum bebouwingspercentage (%)

VOORBEELD 3

3 Schematische opzet voorbeeldverordening

