

BR 2014/27 

Aflevering BR 2014, afl. 3

Publicatiedatum 13-02-2014

Wetsbepaling Wabo, Wro, Chw

Titel**Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht 2013****Tekst****1. Inleiding**

In navolging van voorgaande jaren bevat deze bijdrage een gethematiseerde selectie van uitspraken van hoofdzakelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het ruimtelijke ordeningsrecht in het afgelopen jaar. Daarnaast stellen wij nieuwe wetgeving aan de orde. Rechtspraak over grondexploitatie en planschade hebben wij in deze bijdrage niet opgenomen.

2. Wijzigingen in wet- en regelgeving**2.1 Crisis- en herstelwet permanent**

Op 25 april 2013 is de wet 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 ('**pChw**') in werking getreden (Stb. 2013, 144 en 145). In samenhang daarmee heeft vanaf 1 november 2013 gedurende vier weken ter inzage gelegen het ontwerp van het 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 ('**Besluit pChw**') (Stcrt. 2013, nr. 30053).

In hun artikel '*Het wetsvoorstel permanent maken van de Crisis- en herstelwet nader beschouwd*', TBR 2012/63, geven S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer een overzicht van onder meer de wijzigingen die het wetsvoorstel teweegbrengt voor de Crisis- en herstelwet ('**Chw**'), de Wro en de Wabo. Met de pChw is komen te vervallen het gebiedsontwikkelingsplan als zelfstandig figuur en wordt het geïntegreerd in het bestemmingsplan. Dit bijzondere bestemmingsplan dient nog wel betrekking te hebben op gronden die zijn aangewezen als ontwikkelingsgebied (artikel 2.3 lid 1 Chw). De doelstelling van dergelijk bijzonder bestemmingsplan (door de Minister van Infrastructuur en Milieu ook wel 'bestemmingsplan-plus' genoemd (*Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 7, p. 23*) – het creëren van milieugebruiksruimte – verandert niet ten opzichte van het gebiedsontwikkelingsplan, net als de regel dat na tien jaar weer / alsnog aan de geldende milieuregels moet zijn voldaan (artikel 2.3 lid 7 Chw). Wel is de beperking dat de gebiedsontwikkeling alleen binnen bestaand stedelijke gebied of bestaand bedrijventerrein mag plaatsvinden, komen te vervallen. Ook voorziet de pChw in een herstel van het beroepsrecht voor decentrale overheden tegen besluiten die niet gericht zijn tot de centrale overheid en die niet door de centrale overheid zijn genomen (artikel 1.4 Chw). Dit stelt gemeenten bijvoorbeeld in staat op te komen tegen provinciale inpassingsplannen, maar niet tegen rijksinpassingsplannen.

Met de pChw is artikel 2.7 Wabo gewijzigd in die zin dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit planologisch strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo) als deelvergunning kan worden aangevraagd, ondanks onlosmakelijke samenhang met bijvoorbeeld de activiteit bouwen. Daardoor kan vooruitlopend op de aanvraag van de omgevingsvergunning om te bouwen bouwrijp worden gemaakt. Bovendien voorziet de pChw erin dat de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik onderdeel wordt van het toetsingskader voor de verlening van de omgevingsvergunning voor bouwen (artikel 2.10 lid 1 onder c Wabo), waardoor het mogelijk is een bouwplan waarvoor een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik gefaseerd kan worden uitgevoerd op basis van meerdere omgevingsvergunning voor het stapsgewijs bouwen van de woningen.

De pChw voorziet in een houdbaarheidsbepaling van onderzoeksgegevens, die inhoudt dat het bevoegd gezag zich bij het nemen van besluiten in ieder geval kan baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar (zie hierover ook de noot van R. van Bommel bij ABRvS 13 maart 2013, JM 2013/106). Deze houdbaarheidsbepaling is opgenomen in artikel 3.1a Wabo en artikel 13.5 Wet milieubeheer ('Wm') en daarnaast is in artikel 3.37 lid 2 Wro geregeld dat een houdbaarheidsbepaling kan worden opgenomen in het Bro, zodat die houdbaarheidsbepaling ook kan worden toegepast bij ruimtelijke plannen. De houdbaarheidsbepaling legitimeert niet dat van verouderde gegevens wordt uitgegaan, enkel dat van (twee jaar) oude gegevens mag worden uitgegaan die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren. De houdbaarheidsbepalingen betreffen 'kan'-bepalingen. Daardoor kan een bestuursorgaan in een concrete situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks)gegevens of bescheiden vragen. Ook kan de aard van het besluit meebrengen dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als zij jonger zijn dan twee jaar. Verder staat het bevoegd gezag altijd vrij nieuwe gegevens te gebruiken en dienen relevante nieuwe feitelijke omstandigheden bij de besluitvorming betrokken te worden. Met de formulering 'in ieder geval' is beoogd aan te geven dat het gebruik van gegevens en onderzoeken, die niet ouder zijn dan twee jaar, geen nadere motivering of rechtvaardiging behoeft. (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 135, nr. 3, p. 5-6). Verder staat in de memorie van toelichting:

"De termijn van twee jaar ziet vooral op onderzoeksgegevens van een meer dynamisch karakter. De houdbaarheidsbepaling stelt ook bij dergelijke gegevens, die jaarlijks kunnen fluctueren, dat in beginsel en zonder nadere motiveringsplicht voor de besluitvorming gebruik gemaakt kan worden van gegevens van twee jaar oud. Wanneer belanghebbenden gemotiveerd aanvoeren dat die gegevens gedateerd zijn of belangrijke nieuwe informatie voor handen is, zal het bevoegd gezag moeten motiveren waarom het in een voorkomend geval zich bij de besluitvorming toch baseert op die gegevens." (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 135, nr. 3, p. 29)

Gelet op het voorgaande lijkt de praktische meerwaarde van de houdbaarheidsbepalingen beperkt.

De pChw voorziet in het verval van artikel 2.12 lid 2 Wabo, welke bepaling – in samenhang met artikel 5.18 Besluit omgevingsrecht ('Bor') – de bevoegdheid biedt tijdelijk planologisch gebruik te vergunnen voor een periode van maximaal vijf jaar, zonder dat daarvoor een goede ruimtelijke onderbouw hoeft te worden gegeven, mits voorzien wordt in een tijdelijke behoefte. Deze wijziging komt hierna aan de orde bij het nog in werking te treden Besluit pChw.

2.2 Besluit pChw

Verwacht wordt dat het Besluit pChw gedurende het voorjaar van 2014 in werking treedt. Het ontwerp van het Besluit pChw bevat een verruiming van de regeling voor vergunningvrij bouwen (artikel 2 en 3 bijlage II Bor). Deze gedetailleerde regeling leent zich niet voor een bespreking in deze kroniek. Interessante wijzigingen zijn verder de volgende.

Het ontwerp van het Besluit pChw bevat een verplaatsing van de activiteit tijdelijk planologisch gebruik naar de kruimelgevallenlijst (artikel 4 bijlage II Bor) en die activiteit kan worden vergund voor tien in plaats van vijf jaar. Doordat het tijdelijke planologisch gebruik wordt opgenomen in de kruimelgevallenlijst, is afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht ('Awb') daarop niet meer van toepassing (de grondslag voor de kruimelgevallenlijst, vernummert tot het tweede lid van artikel 2.12 Wabo, staat niet genoemd in het met de pChw te wijzigen artikel 3.10 lid 1 Wabo, terwijl het huidige artikel 2.12 lid 2 Wabo daar wel in staat). Dat leidt er ook toe dat deze omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend bij termijnoverschrijding. Verder is niet meer vereist dat wordt voorzien in een tijdelijke behoefte: het behoeft slechts feitelijk aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Een geval waarin de nieuwe regeling bijvoorbeeld soelaas had geboden, doet zich voor in ABRvS 7 augustus 2013, *Gst. 2013/115*, m.nt. F. Limpens-Cuijpers. Overigens kan de kruimelgevallenregeling voor tijdelijk planologisch strijdig gebruik niet worden toegepast voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten: dan dient artikel 2.12 lid 1 onder a nummer 3 Wabo te worden toegepast (ruimtelijke onderbouw en uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

Het huidige artikel 4 lid 9 Bijlage II Bor noemt het gebruiken van bouwwerken, al dan niet in samenhang met in pandige bouwactiviteiten, mits binnen de bebouwde kom, en niet groter dan 1500 m². De bepaling wordt gewijzigd in ' *het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover het gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers* '. Het volgende valt op aan deze wijziging. De beperking tot 1.500 m² is komen te vervallen. Er is geen beperking meer tot in pandige bouwwerkzaamheden, vereist is slechts dat de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroot wordt. En van belang is dat ook het aansluitend terrein wordt genoemd. In de nota van toelichting staat hierover:

"Anders zou de ongerijmde situatie kunnen ontstaan dat een bouwwerk na de gebruikswijziging feitelijk onbruikbaar is, omdat het aansluitend terrein niet ten behoeve van het bouwwerk mag worden gebruikt, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot het bouwwerk wordt verhinderd. Met bovengenoemde wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat het aansluitend terrein onder de reikwijdte van het artikelonderdeel valt."

In haar uitspraak van 7 mei 2013, StAB 13-82 anticipeert de Rechtbank Arnhem mogelijk al op de toevoeging van het aansluitend terrein door te overwegen dat hoewel uit de tekst van het huidige artikel 4 lid 9 bijlage II Bor niet duidelijk blijkt dat deze bepaling naast het gebruik van bouwwerken ook ziet op de daarbij behorende gronden die ten dienste staan van het betrokken bouwwerk, artikel 4 lid 9 bijlage II Bor daar wel voor moet kunnen worden gebruikt. Een andere uitleg zou leiden tot een dusdanige beperking dat daarmee de toegestane gebruikswijziging van het bouwwerk in dat soort gevallen illusoir wordt.

Vanwege de verruiming van de kruimelgevallenregeling, wordt het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zodanig gewijzigd dat in provinciale ruimtelijke verordeningen ter zake regels kunnen worden gesteld. Aan artikel 2.10.3 lid 2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening wordt toegevoegd:

"Bij de verordening kunnen in het hiervoor genoemde belang tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken."

Aan artikel 3.2.1 lid 2 Bro wordt een onderdeel toegevoegd op grond waarvan een bestemmingsplan ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten, ' *waarin wordt bepaald dat een gebruik slechts kan worden toegestaan onder de voorwaarde dat maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand worden gehouden* '. Dit betreft de zogenoemde voorwaardelijke verplichting, die in de Afdelingsjurisprudentie al is geaccepteerd (zie hierna in paragraaf 6) en waarvoor nu een wettelijke basis is gecreëerd. In het bijzonder acht de regelgever deze basis nodig om zekerheid te bieden dat in een bestemmingsplan via een voorwaardelijke verplichting het parkeren kan worden geregeld. Naast een parkeerregeling kan worden gedacht aan plaatsen voor laden en lossen en aan het treffen van voorzieningen om blijvend een goede geluidssituatie te garanderen, zoals een geluidswal. Wat parkeren betreft kan het zinvol zijn een binnenplanse afwijkingmogelijkheid op te nemen. In het bijzonder voor het geval de parkeerbehoefte kan worden opgevangen door buiten het eigen terrein aanwezig of aan te leggen parkeergelegenheden, al dan niet na storting van een bijdrage in het parkeerfonds. Met deze regeling wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd van wat nu is geregeld in artikel 2.5.30 van de modelbouwverordening.

2.3 Tranches Chw

Op 5 maart 2013 is in werking getreden de vijfde tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (' **Besluit Chw**') (*Stb.* 2013, 77) en op 6 juni 2013 de zesde tranche (*Stb.* 2013, 279). Bij brief van 14 juni 2013 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer aangeboden het ontwerp van de zevende tranche (*Kamerstukken II* 2012/13, 32 127, nr. 169, *Stcrt.* 2013, 16826) en bij brief van 16 december 2013 het ontwerp van de achtste tranche (*Kamerstukken II* 2012/13, 32 127, nr. 173, *Stcrt.* 2013, 36181). Deze laatste twee ontwerpen moeten nog worden vastgesteld en in werking treden.

Met name in de zesde, zevende en achtste tranche wordt geanticipeerd op de Omgevingswet en het daarin opgenomen omgevingsplan en de omgevingsvisie. Zo bevat de zesde tranche een experiment met een flexibel bestemmingsplan, de zevende tranche bevat de figuur bestemmingsplan met bredere reikwijdte en de achtste tranche bevat een experiment met een omgevingsvisie. Om de omvang van deze kroniek enigszins beperkt te houden, concentreren wij ons op het bestemmingsplan met bredere reikwijdte in de zevende tranche. Overigens vertoont het bestemmingsplan met bredere reikwijdte veel gelijkenissen met het flexibele bestemmingsplan uit de zesde tranche. Het ontwerp van de achtste tranche voorziet erin dat een bestemmingsplan met bredere reikwijdte wordt vastgesteld voor het gehele grondgebied van een aantal aanwezige gemeenten.

Met het in de zevende tranche (artikel 7c Besluit Chw) opgenomen bestemmingsplan met bredere reikwijdte (' **BmBR**') wordt beoogd te experimenteren met de in de Omgevingswet beoogde verbreding van het bestemmingsplan tot een omgevingsplan (*Stcrt.* 2013, 16826, p. 21). De gemeenten die met het BmBR gaan experimenteren zijn Almere, Assen, Culemborg, Den Haag, Enschede, Weesp en Zaanstad. De reikwijdte in het BmBR is niet 'beperkt' tot de goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wro), maar wordt verbreed tot (i) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit; en (ii) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke

leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Door de eerste verbreding kunnen bijvoorbeeld regels op het gebied van milieu in het BmBR worden opgenomen. Deze verbreding komt overeen met artikel 4.1 lid 1 conceptvoorstel Omgevingswet. Door de tweede verbreding kunnen regels die betrekking hebben op bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid en die in een APV zijn opgenomen, in een BmBR worden opgenomen. Alleen regels die in het geheel geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld concurrentiebepalingen) mogen niet worden opgenomen. Deze verbreding komt overeen met artikel 4.2 lid 2 conceptvoorstel Omgevingswet.

Daarnaast kent een BmBR een planperiode van twintig jaar in plaats van tien jaar en wordt de termijn voor een voorlopige bestemming opgetrokken van vijf jaar naar tien jaar. Dit vergemakkelijkt het bestemmen van langer lopende projecten. Hier past ook nog een opmerking over de zesde tranche, waarin ten behoeve van flexibele bestemmingsplannen de planperiode is opgetrokken naar twintig jaar. In de nota van toelichting staat dat in de jurisprudentie wordt aangenomen dat artikel 3.1 lid 2 Wro, op grond waarvan de bestemming van gronden iedere tien jaar opnieuw moet worden vastgesteld, aldus moet worden uitgelegd dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden aangetoond dat dit binnen tien jaar kan worden gerealiseerd. *'Één en ander is overigens nooit de bedoeling van de wetgever geweest.'* (Stb. 2013, 279, p. 9).

De uitvoerbaarheid van een BmBR hoeft niet te worden aangetoond: het besluit voorziet erin dat de raad bij het vaststellen van een BmBR kan afwijken van artikel 3.1.6 lid 1 onder f Bro. Indien van toepassing kan de raad besluiten dat een exploitatieplan pas wordt vastgesteld bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen en niet al tijdens de vaststelling van het BmBR. Verder kan de raad in het BmBR bepalen dat geen recht op tegemoetkoming in de planschade bestaat in geval van het verval van planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden die gedurende ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Ook kan via het BmBR de maximale geluidsbelasting van woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen eenvoudiger worden verhoogd ten opzichte van de Wgh en het Bgh. Verder wordt in het besluit aangehaakt bij artikel 8.42b Wm, waardoor gebiedsgerichte milieuvoorschriften kunnen worden opgenomen in het BmBR. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van artikel 2.19 Barim en na de totstandkoming van de modelverordening van de VNG voor deze bepaling kan in het BmBR worden afgeweken van de grenswaarden opgenomen in artikel 2.17 Barim.

Tot slot krijgt de gemeenteraad de bevoegdheid om het aanpassen van planonderdelen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders met de mogelijkheid deze bevoegdheid in te kaderen. Dit houdt een ruimere bevoegdheid voor het college in dan thans het geval is onder vigeur van de Wro. Het college kan nu immers gebruikmaken van bijvoorbeeld uitwerkings- en wijzigingsplannen en binnenplanse vrijstellingen, welke in de wet vrij strikt zijn geregeld.

2.4 Omgevingswet

Inmiddels worden de contouren van de Omgevingswet almaar duidelijker. Op 28 februari 2013 is de zogenoemde Toetsversie verschenen, gevolgd door een Hoofdlijnennotie over de uitvoeringsregelgeving omgevingswet op 11 juli 2013. De Toetsversie en de Hoofdlijnennotie zijn niet te vinden op een website van de Rijksoverheid, maar bijvoorbeeld wel op diverse private sites als www.pgomgevingswet.nl en www.omgevingsweb.nl. Deze kroniek leent zich niet voor een bespreking van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving in kort bestek. Daarvoor verwijzen wij u naar de vele artikelen die daarover inmiddels zijn verschenen. Het noemen van een selectie van die artikelen zou geen recht doen aan de veelheid ervan. De Raad van State heeft op 13 januari 2014 zijn advies over het wetsvoorstel Omgevingswet afgerond. Het streven is dat het wetsvoorstel in juni naar de Tweede Kamer gaat.

3. Hogere overheden en planologische besluitvorming

3.1 Algemene regels en ontheffing

Belanghebbenden moeten – gelet op ABRvS 13 maart 2013, [AB 2013/261](#), m.nt. C.H. Norde en [NJB 2013/1350](#), en in afwijking van de Afdelingsuitspraak van 6 juni 2012, 201110671/1/R1 – de mogelijkheid krijgen om bij de raad bedenkingen kenbaar te maken tegen het gebruikmaken door de raad van een voor de vaststelling van het bestemmingsplan benodigde provinciale ontheffing, als het voor hen niet mogelijk was in hun zienswijze naar voren te brengen waarom de ontheffing niet zou kunnen worden verleend. Die onmogelijkheid deed zich voor, omdat de ontheffing was verleend nadat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelezen.

Een verbod in Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 om bebouwing ten behoeve van intensieve melkgeitenhouderijen uit te breiden dan wel te wijzigen ter voorkoming van verspreiding van Q-koorts, is

niet in strijd met artikel 4.1 Wro wegens het ontbreken van noodzakelijkheid (ABRvS 6 november 2013, *NJB 2013/2527*). Volgens de Afdeling is weliswaar in het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een verbod in de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten opgenomen waarmee is beoogd te voorkomen dat het aantal geiten en schapen in besmette gebieden toeneemt, maar de Regeling houdt geen verbod in om bebouwing ten behoeve van intensieve melkgeitenhouderijen uit te breiden dan wel te wijzigen. De Afdeling heeft al eerder overwogen dat de mogelijke besmetting van dierziekten, zoals Q-koorts en vogelgriep, vanwege nabijgelegen woningen een mee te wegen belang is bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de uitbreiding van een (intensieve) veehouderij (ABRvS 5 oktober 2011, 201003856/1/R3).

Dat het belangrijk is de bevoegdheidsverdeling tussen PS en GS goed weer te geven, blijkt uit ABRvS 19 juni 2013, TBR 2013/114, m.nt. H.J. de Vries. De Provinciale Ruimtelijke Verordening van Utrecht maakt het mogelijk dat door GS een ontheffing wordt verleend voor een gebied dat is aangeduid als 'Landelijk gebied' ten behoeve van verstedelijking, onder meer als de oppervlakte aan nieuwe verstedelijking wordt gecompenseerd door het schrappen van een voor een bebouwing geschikte locatie elders. Dit schrappen gebeurt door het op de kaarten behorend bij de verordening aanpassen van de lijn die het onderscheid aangeeft tussen stedelijk en landelijk gebied. Maar wie mag dit laatste nu doen? Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de verordening niet dat GS bevoegd zijn tot het aanpassen van de kaarten. Bij gebreke van een expliciete bevoegdheidstoedeling moet ervan worden uitgegaan dat uitsluitend PS daartoe bevoegd zijn. Daarom maakt het schrappen ten onrechte deel uit van de door GS verleende ontheffing.

In ABRvS 11 december 2013, 201300832/1/A1, wordt scherp onderscheid gemaakt tussen enerzijds in een provinciale verordening opgenomen rechtstreeks werkende bepalingen en anderzijds bepalingen die het gemeentebestuur in acht dient te nemen bij het nemen van ruimtelijke besluiten. Indien, zoals in dit concrete geval, een binnenplanse ontheffingsbevoegdheid bestaat om een tweede agrarische bedrijfswoning toe te staan, maar dit in strijd is met de laatste soort bepalingen, mag daar toch – zonder een beroep te doen op de algemene ontheffingsbevoegdheid van GS in de verordening – gebruik van worden gemaakt.

Indien GS ontheffing van bepalingen in een provinciale verordening verlenen, dienen zij wel goed de consequenties van de beslissing in beeld te hebben. Zo mochten GS van Gelderland een oordeel over de landschappelijke inpasbaarheid van recreatiewoningen met een groter volume (maximaal 1000 m³) dan de algemene hoofdregel in de Verordening (maximaal 300 m³) niet overlaten aan de gemeenteraad; het landschappelijk belang is niet voor niets aan GS toevertrouwd en zij hadden dit dan ook bij hun eigen afweging moeten betrekken (ABRvS 26 juni 2013, *NJB 2013/1880*; *BR 2013/130*, m.nt. A. Collignon en J.C. van Oosten). Hoewel snel kan worden aangenomen dat het landschappelijk belang een provinciaal belang is dat het provinciebestuur zich aantrekt, zou dit wel op enigerlei wijze moeten blijken uit provinciale documenten. Vergelijk de jurisprudentie van de Afdeling over de vraag of er sprake is van een provinciaal belang bij het geven van een reactieve aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro: de Afdeling lijkt daarbij slechts te kijken of het provinciebestuur zelf van mening is dat terzake voor hem enigerlei taak is weggelegd en of dit in een document is vastgelegd (vgl. ABRvS 23 maart 2011, JG 11.0040, m.nt. H. Doornhof).

Het uitgangspunt dat met het bestaan van een wijzigingsbevoegdheid de aanvaardbaarheid van een nieuwe bestemming in beginsel als een gegeven mag worden beschouwd, staat er niet aan in de weg dat wijzigingsplannen inhoudelijk moeten worden getoetst aan algemene regels op grond van artikel 4.1 lid 1 Wro (vgl. ABRvS 20 maart 2013, *AB 2013/207*, m.nt. D. Korsse). Zo nodig moet een ontheffing van de provinciale verordening worden aangevraagd om een wijzigingsplan (rechtmatig) vast te kunnen stellen, zo blijkt uit ABRvS 28 augustus 2013, *AB 2013/352*, m.nt. D. Korsse. De annotator merkt op dat de vraag of GS de controle op de naleving van een provinciale algemene regel uit kunnen stellen totdat het wijzigingsplan wordt vastgesteld, daarin impliciet wordt beantwoord. Dit antwoord luidt dus bevestigend.

Gelet op zijn noot onder ABRvS 27 november 2013, *AB 2013/416*, is Nijmeijer van mening dat van onderdelen van een reconstructieplan die op grond van artikel 27 Reconstructiewet doorwerken naar het gemeentelijke bestemmingsplanniveau, niet bij provinciale ruimtelijke verordening kan worden afgeweken. Reconstructieplannen zullen daarom zo nodig moeten worden gewijzigd. PS mogen reconstructieplannen niet intrekken, waardoor voor een concentratiegebied geen enkel reconstructieplan geldt, zo volgt uit de genoemde uitspraak.

3.2 Reactieve aanwijzing

Indien de termijn van artikel 3.8 lid 4 WRO voor het geven van een reactieve aanwijzing is verstreken, kan in beginsel geen reactieve aanwijzing meer worden gegeven. In de uitspraak van 6 februari 2013 acht de

Afdeling overschrijding van deze termijn echter verschoonbaar. In dit geval ontving het college het vaststellingsbesluit drie dagen voor het verstrijken van de termijn. Door faillissement van het stedenbouwkundig bureau dat het plan heeft opgesteld, was vertraging in de verwerking van het raadsbesluit in de planregels en de verbeelding ontstaan. Hoewel het college op informele wijze geïnformeerd was over de vaststelling van het plan, oordeelt de Afdeling dat in dit geval geen doorslaggevend gewicht toekomt aan de termijn van zes weken:

"[H]et geven van een reactieve aanwijzing is naar het oordeel van de Afdeling niet mogelijk zonder kennisname van de vastgestelde verbeelding en regels, gelet ook op de zorgvuldigheid waarmee een aanwijzing tot stand moet komen en de rechtszekerheid die daarmee moet worden gediend. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig lang gewacht met het geven van een reactieve aanwijzing, dat moet worden geoordeeld dat het college niet meer bevoegd was die aanwijzing met het daaraan verbonden rechtsgevolg te geven" (ABRvS 6 februari 2013, *BR* 2013/65, m.nt. C.N.J. Kortmann en I.O. den Hollander; *NJB* 2013/68 2, TBR 2013/113, m.nt. H.J. de Vries).

Is het ontwerpbesluit niet toegezonden, maar moet je als GS evenwel er redelijkerwijs van op de hoogte zijn dat het ontwerpbesluit reeds ter inzage heeft gelegen, dan moet je wel alsnog zo spoedig mogelijk een zienswijze indienen. Wordt in plaats daarvan gekozen voor de weg van inhoudelijk overleg over het bouwplan, dan is het niet-indienen niet verschoonbaar (ABRvS 3 december 2013, 201309155/1/A1 en 201309155/2/A1).

Als GS via een reactieve aanwijzing willen ingrijpen om een mogelijke ontwikkeling tegen te houden, dan moeten zij dit doen bij de vaststelling van het bestemmingsplan; zij kunnen niet wachten tot het daarop gebaseerde wijzigings- of uitwerkingsplan. In zijn noot onder ABRvS 9 oktober 2013, TBR 2013/165, wijst De Vries op *Stb.* 2013, 314, waaruit blijkt dat GS van Zuid-Holland delen van een moederplan en een uitwerkingsplan bij de Minister van IenM ter vernietiging hadden voorgedragen omdat de in het uitwerkingsplan voorziene grootschalige detailhandel in strijd is met de provinciale verordening Ruimte en het algemeen belang. De Minister van IenM heeft evenwel geweigerd vernietiging te bevorderen omdat het uitwerkingsplan in overeenstemming is met de uitwerkingsregels van het moederplan en de bezwaren van GS inhoudelijk gezien dat moederplan raken. Volgens De Vries heeft de minister zich terecht – gelet op het Beleidskader schorsing en vernietiging – op het standpunt gesteld dat een mogelijke vernietiging alleen aan de orde kan komen wanneer GS niet kan worden verweten geen reactieve aanwijzing te hebben gegeven. Een verschoonbare reden ontbrak echter.

Als GS een reactieve aanwijzing geven, kan dat nadelen meebrengen. De Afdeling accepteert dat. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een blijvende mogelijkheid om – gelet op het oude bestemmingsplan – op een bepaald perceel ongewenste intensieve veehouderij te vestigen. Dit werd veroorzaakt door de aanwijzing van GS van Noord-Brabant met betrekking tot alle percelen met de bestemming 'Wonen - 1' met een omvang groter dan 1.500 m², waarvoor – naar het oordeel van GS ten onrechte – te ruime bebouwingmogelijkheden waren vastgesteld door de raad van Loon op Zand. Volgens de Afdeling was het onder meer niet nodig dat GS een afweging op perceelsniveau maakten. Dat hierdoor ongewenste bouwen en gebruiksmogelijkheden blijven gelden, is nu eenmaal een 'onlosmakelijk gevolg van het geven van een reactieve aanwijzing' (ABRvS 11 september 2013, 201202218/1/R3). Dat – zoals ook wordt overwogen – onder een onderdeel van een bestemmingsplan mede een planregel of een gedeelte van een planregel kan worden begrepen, was al eerder geoordeeld (ABRvS 27 juni 2012, *BR* 2012/131, m.nt. M.Y.C.L. de Wit).

Het conceptvoorstel Omgevingswet gaat er overigens vanuit dat de reactieve aanwijzing – in het jasje van de specifieke instructie – terugkeert, ondanks de generieke bevoegdheid van de Kroon om besluiten te schorsen en vernietigen. Een en ander is voorwerp van discussie in de literatuur (onder meer J.C.W. Gazendam, K.J. de Graaf en H.B. Winter, 'Van reactieve aanwijzing naar corrigerend instructiebesluit', TBR 2013/138 en D. Korsse, 'Het schrappen van de reactieve aanwijzing gaat ten koste van flexibele provinciale sturing', TBR 2013/159).

4. Binnen- en buitenplanse flexibiliteit

4.1 Globaal plan, wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht

Een wijzigingsbevoegdheid met de strekking dat het bevoegd gezag de planregels kan wijzigen door de categorie-indeling, het maximaal toegestane geluidsniveau en/of het maximaal toegestane aantal bezoekers te wijzigen, indien dit als gevolg van een wijziging van het evenementenbeleid en/of het milieubeleid noodzakelijk of gewenst is, is onvoldoende begrensd (ABRvS 4 september 2013, 201211995/1/R4). De wijzigingsbevoegdheid om binnen één jaar na inwerkingtreding van het plan(deel)

bouwwlakken te doen vervallen, indien ter plaatse van de aangeduide bouwwlakken geen woonbebouwing is opgericht, noch in oprichting is, is daarentegen niet in strijd met de rechtszekerheid (ABRvS 3 juli 2013, 201210135/1/R1, zie PB nr. 6, oktober 2013, p. 23).

Hoewel de behoefte aan woningbouw bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid niet hoeft vast te staan, is een wijzigingsbevoegdheid niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening als er geen aanknopingspunten zijn om aan te nemen dat deze behoefte zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen (ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4). Voorts is niet aannemelijk dat bestemmingen die met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt binnen de planperiode uitvoerbaar zijn, wanneer de toepassing van de uitwerkingsbevoegdheid afhankelijk is van de medewerking van eigenaren van de percelen en niet is gebleken dat binnen de planperiode medewerking zal worden verleend, dan wel dat de raad voornemens is tot onteigening over te gaan (ABRvS 31 december 2013, 201305607/1/R3).

In een uitspraak van 1 mei 2013 bevestigt de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van 19 december 2012, 201112559/1/R3, dat indien een bestemmingsplan waarop een wijzigingsplan zou worden gebaseerd door een uitspraak van de Afdeling geen rechtskracht meer heeft, omdat het geheel of gedeeltelijk is vernietigd en dit de wijzigingsbevoegdheid raakt, het wijzigingsplan reeds daarom niet kan worden vastgesteld. Het college van B en W had terecht geen medewerking verleend aan het verzoek tot wijziging, nu de gevraagde wijziging in strijd is met het eerder geldende bestemmingsplan, dat door de vernietiging van de plandelen weer is gaan gelden (ABRvS 1 mei 2013, TBR 2013/83 m.nt. H.J. de Vries).

Regels uit een provinciale verordening, als bedoeld in artikel 4.1 lid 1 Wro, die betrekking hebben op de inhoud van een bestemmingsplan, hebben ook betrekking op de inhoud van een wijzigingsplan. Eerder besliste de Afdeling dat een wijzigingsbevoegdheid niet kan worden toegepast als de uitgewerkte bestemming in strijd is met een, later in werking getreden, provinciale verordening en die verordening geen beschermend overgangsregime kent (ABRvS 4 januari 2012, 201100570/1/R1). In een uitspraak van 20 maart 2013 licht de Afdeling toe hoe dit zich verhoudt tot de vaste jurisprudentie dat met het bestaan van een wijzigingsbevoegdheid in beginsel de aanvaardbaarheid van de uitgewerkte bestemming als een gegeven kan worden beschouwd, als voldaan is aan de bij het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Het gaat bij het vaststellen van een wijzigingsplan om een bevoegdheid, niet om een plicht.

"Het feit dat aan de in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden is voldaan, laat de plicht van de raad onverlet om in de besluitvorming omtrent de vaststelling van een wijzigingsplan na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming is gerechtvaardigd." (ABRvS 20 maart 2013, *BR* 2013/78, m.nt. J.W. van Zundert; *AB* 2013/207, m.nt. D. Korsse).

Gebruik van een wijzigingsbevoegdheid kan in een bestemmingsplan niet afhankelijk worden gesteld van voorafgaande ontheffing van een provinciale verordening (ABRvS 26 oktober 2011, *AB* 2011/360, m.nt. D. Korsse, *JB* 2012/1, m.nt. Nijmeijer). Uit een Afdelingsuitspraak van 28 augustus 2013 blijkt dat hieruit niet volgt dat een in een provinciale verordening opgenomen verbod behoudens ontheffing geen betekenis heeft voor gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid, mits de regels niet slechts zien op de toepassing van wijzigingsbevoegdheden maar op bestemmingsplannen in het algemeen en daarmee ook op wijzigingsplannen (ABRvS 28 augustus, *Gst.* 2014/6, m.nt. C.W.M. van Alphen; *AB* 2013/352, m.nt. D. Korsse; bevestigd in twee uitspraken van de Afdeling op 4 december 2013, 201201752/1/R3 en 201201750/1/R3).

4.2 Binnenplanse afwijking

Raden blijven proberen de beoordeling van de uiteindelijke aanvaardbaarheid van activiteiten door te schuiven naar het moment waarop over het al dan niet afwijken van het bestemmingsplan wordt beslist. De Afdeling is evenwel van oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan moet hebben afgewogen of de situaties die kunnen ontstaan door de toepassing van afwijkingsbevoegdheden planologisch aanvaardbaar zijn. Indien met een afwijkingsbevoegdheid evenementen planologisch kunnen worden toegestaan, dient voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan onderzoek gedaan te zijn naar het extra aantal verkeersbewegingen ten gevolge van de evenementen en moet inzichtelijk zijn wat de parkeerbehoefte zal zijn (ABRvS 12 juni 2013, 201211545/1/R1).

Een verleende omgevingsvergunning is een bestaand recht, waaraan bij het vaststellen van een bestemmingsplan in beginsel niet voorbij kan worden gegaan. Het is niet passend vergunde bouwmogelijkheden afhankelijk te stellen van de toepassing van een afwijkingsbevoegdheid (ABRvS 24 december 2013, nr. 201303620/1/R2).

Ook als aan de voorwaarden voor het verlenen van binnenplanse ontheffing is voldaan, dient het college provinciaal beleid, neergelegd in niet rechtstreeks werkende bepalingen van een provinciale verordening, mee te wegen in de beoordeling of het college gebruik wenst te maken van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2372). Zie in deze lijn ook de hiervoor besproken Afdelingsuitspraak van 20 maart 2013, *BR 2013/78*, m.nt. J.W. van Zundert; *AB 2013/207*, m.nt. D. Korsse.

Een beroep op een toverformule wordt door de Afdeling gezien als een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 onder a onder 1⁰ Wabo, waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. De Afdeling zet haar lijn onder WRO voort. Aan de toverformule kan geen toepassing worden gegeven indien een zinvol gebruik van het perceel overeenkomstig het bestemmingsplan objectief gezien nog mogelijk is (ABRvS 27 november 2013, 201300786/1/A1).

4.3 Buitenplanse flexibiliteit

Uit de inhoud en redactie van artikel 6.5 lid 3 Bor valt niet af te leiden dat alleen concrete categorieën gevallen in een aanwijzing kunnen worden opgenomen. De gemeenteraad kan bepalen geen verklaring van geen bedenkingen te vereisen in alle andere categorieën van gevallen dan ruimtelijk relevante ontwikkelingen van enige omvang waarover niet eerder door de gemeenteraad een inhoudelijk standpunt is ingenomen, danwel politiek gevoelige ontwikkelingen (Rb. Den Haag 16 januari 2013, StAB 13-45). Het college mag bij het weigeren van een vrijstelling aansluiting zoeken bij de actuele stand van zaken van het in voorbereiding zijnde nieuwe bestemmingsplan. In een uitspraak van 12 juni 2013 acht de Afdeling de motivering van het college van de weigering medewerking te verlenen aan een vrijstelling voldoende inzichtelijk, daar het college verwijst naar het vereiste van landschappelijke inpassing in het voorontwerpbestemmingsplan, geen inpassingsplan is overgelegd en het bouwplan niet voorziet in landschappelijke inpassing. Het verlangen van een inpassingsplan acht de Afdeling niet onevenredig bezwarend, mede in aanmerking genomen dat de ruimtelijke gevolgen van het bouwplan groot zijn (ABRvS 12 juni 2013, *BR 2013/118*, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker).

Met het besluit tot weigering een omgevingsvergunning te verlenen om met het bestemmingsplan strijdige woonwensen mogelijk te maken, wordt geen inbreuk gemaakt op het recht op respect voor familie- en gezinsleven en diens woning. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 december 2010 (nr. 201005480/1/H3), rust op het college geen positieve verplichting om zorg te dragen voor huisvesting op de door de aanvrager gewenste wijze (ABRvS 20 november 2013, 201302018/1/A1).

De Afdeling maakt in de uitspraak van 14 augustus (*NJB 2013/2029*; *M en R 2013/129*; zie ook de noot van S. Hillegers onder ABRvS 26 juni 2013, *M en R 2013/131*) onderscheid tussen activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder b Wabo en activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo. Dat in het bestemmingsplan het verbod is opgenomen zonder toestemming een sloot te dempen, brengt niet op zichzelf mee dat het dempen tevens een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is niet van toepassing.

Het college is niet bevoegd toepassing te geven aan artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3⁰ Wabo als een bouwplan onder de reikwijdte van artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 2⁰ Wabo valt en daarvoor, gelet op het terzake gevoerde beleid, geen omgevingsvergunning kan worden verleend. Een dergelijke mogelijkheid zou de beleidsregels bij de bevoegdheid onder 2⁰ illusoir maken (ABRvS 26 juni 2013, StAB 13-93, *M en R 2013/131*, m.nt. S. Hillegers).

Artikel 4 lid 3 bijlage II Bor heeft betrekking op een bouwwerk, geen gebouw zijnde, mits a. niet hoger dan 10 m; en b. de oppervlakte niet meer is dan 50 m². In zowel ABRvS 24 juli 2013 (201211120/1/A1) als ABRvS 31 december 2013 (201300707/1/A1) overweegt de Afdeling onder verwijzing naar het artikel 4.1.1 lid 1 aanhef en onder d Bro (oud) dat het oppervlak van 50 m² betrekking heeft op het bouwwerk en niet op het oppervlak dat in strijd is met de vigerende bestemming.

4.4 Voorbereidingsprocedure en vergunning van rechtswege

Bij aanvragen voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan, is voor bestuursorganen oplettendheid geboden. Een dergelijke aanvraag kan in een bezwaarschrift zijn verval, ook als het indienen van de aanvraag afhankelijk wordt gesteld van de uitkomst van de beslissing op het bezwaarschrift (ABRvS 20

februari 2013, *BR* 2013/69 , m.nt. R.S. Wertheim; TBR 2013/56, m.nt. B. Rademaker). Het is voor het bestuursorgaan zaak tijdig te onderzoeken welke voorbereidingsprocedure op de aanvraag van toepassing is (ABRvS 18 juli 2013, *BR* 2013/150 , m.nt. Wertheim; *JM* 2013/137, m.nt. J.S. Haakmeester; *M en R* 2013/130 , m.nt. S. Hillegers onder *M en R* 2013/131). Bij de reguliere voorbereidingsprocedure wordt immers de omgevingsvergunning van rechtswege verleend indien niet tijdig op de aanvraag is beslist (artikel 3.9 lid 3 Wabo jo. 4:20 lid 1 Awb). Na afloop van de beslistermijn bestaat geen mogelijkheid meer om te besluiten of aan de vereisten van een toverformule of afwijkingsbevoegdheid wordt voldaan. De omgevingsvergunning wordt in dat geval van rechtswege verleend, ongeacht of de aangevraagde activiteit voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van deze bevoegdheid. De Afdeling maakt hierbij onderscheid tussen de reikwijdte van de bevoegdheid om binnenplannen van het bestemmingsplan af te wijken en de voorwaarden om toepassing te geven aan deze bevoegdheid (ABRvS 20 februari 2013, *BR* 2013/69, m.nt. R.S. Wertheim; TBR 2013/56, m.nt. B. Rademaker en ABRvS 18 juli 2013, *BR* 2013/150, m.nt. Wertheim; *JM* 2013/137 , m.nt. J.S. Haakmeester; *M en R* 2013/130, m.nt. S. Hillegers onder *M en R* 2013/131 en ABRvS 9 oktober 2013, TBR 2013/185, m.nt. H.P. Wiersema en E.A. Minderhoud).

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing, wanneer het college ingevolge artikel 2.11 lid 2 Wabo, alvorens een b-vergunning te verlenen, ook had moeten beoordelen of met toepassing van artikel 2.12 Wabo omgevingsvergunning voor het gebruik als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo kon worden verleend en dit niet mogelijk was op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a onderdelen 1 en 2 Wabo. In dat geval kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend krachtens artikel 2.12 lid 1 onder a onderdeel 3 Wabo, zodat afdeling 3.4 Awb dient te worden toegepast (ABRvS 30 oktober 2013, 201300619/1/A1).

5. Beheersverordening

We hebben er wat langer op moeten wachten, maar er is een eerste uitspraak over de beheersverordening, Rb. Den Haag 3 juli 2013, TBR 2013/142, m.nt. A. Snijders (zie ook de reactie van A.G.A. Nijmeijer, TBR 2013/142). Het gaat hierbij om het instrument dat is bedoeld voor het beheer van laagdynamische gebieden (*Kamerstukken II* 2005/06, 28 916, nr. 26). Tegen de beheersverordening staat geen bezwaar of beroep open, maar de rechtmatigheid ervan kan aan de orde komen bij de toetsing van een daarop gebaseerd besluit, zoals de handhavingsbesluiten tegen permanente bewoning van tuinhuisjes die in de genoemde rechtbankuitspraak centraal staan.

De rechtbank oordeelt dat illegaal gebruik ten onrechte buiten het overgangsrecht van de desbetreffende Haagse beheersverordening was gelaten. De rechtbank haalt de wetgeschiedenis aan waarin staat dat als de raad geen legalisering wenst, het gemeentebestuur ofwel ervoor moet zorgen dat het gebruik wordt beëindigd voordat de beheersverordening van kracht wordt ofwel het strijdige gebruik onder de beheersverordening dient te brengen. Immers, anders dan bij een bestemmingsplan, kan de raad bij gebruikmaking van de beheersverordening slechts het feitelijk bestaand gebruik als legaal gebruik vastleggen danwel het bestaande planologisch regime zonder wijziging continueren.

Los van het oordeel van de rechtbank dat strijdig gebruik niet buiten het overgangsrecht mag worden gelaten, wordt het Bor voor wat betreft de beheersverordeningregels gewijzigd. Volgens de minister moet in elk geval voor gebruik of een bouwwerk dat valt onder het overgangsrecht van het voorafgaande bestemmingsplan worden bepaald dat dit mede wordt begrepen onder het beheer overeenkomstig het bestaande gebruik dan wel moet hiervoor in overgangsrecht worden voorzien. Als wij het goed zien, betekent de beoogde wijziging niet dat wanneer het gebruik niet onder het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan gebracht kan worden, dit nu wel – anders dan de rechtbank oordeelt – buiten het overgangsrecht mag worden gelaten, ook al wordt in de nota van toelichting overwogen dat illegale bouwwerken en bestaand illegaal gebruik niet met een beheersverordening kunnen worden gelegaliseerd. Uit de wettekst en de parlementaire geschiedenis (*Kamerstukken II* 2007/08, 30 128, nr. 24, , p. 22 en 23) volgt namelijk dat dit wel degelijk kan. Lam en Nijmeijer brengen terecht naar voren dat een opmerking in de nota van toelichting de genoemde bronnen niet opzij kan zetten ('Beheersverordening Hellebreuk (gemeente Voerendaal): strijd met het recht maar geen vernietiging door de Kroon', TBR 2013/174, p. 2).

6. Waarborg maatregelen

Voor de aanvaardbaarheid van een bepaalde functie is het soms nodig dat door een initiatiefnemer eerst bepaalde maatregelen worden getroffen. In het algemeen moeten deze maatregelen in het bestemmingsplan als voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan worden opgenomen (vgl. ABRvS 29 december 2010, *Gst.* 2011/33 , m.nt. De Gier; ABRvS 15 februari 2012, Jg 12.0028, m.nt. H. Doornhof; ABRvS 23 januari 2013, StAB 13-47; ABRvS 11 september 2013, *JM* 2013/130, m.nt. F. Arents; ABRvS 23 oktober 2013, TBR 2013/184, m.nt. H.J. de Vries en ABRvS 18 december 2013, 201211993/1/R2). In dat verband verwijzen wij ook naar ABRvS 9 januari 2013, StAB 13-42, m.nt. Tycho

Lam; *Men R* 2013/89 , m.nt. A.G.A Nijmeijer. Aan de orde is de planologische aanvaardbaarheid van een recreatieterrein in de directe nabijheid van een agrarisch bedrijf waar met bestrijdingsmiddelen wordt gewerkt. De raad heeft een haag met ondergroei noodzakelijk geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het recreatieterrein. Die haag strekt ertoe het recreatieterrein te vrijwaren van bestrijdingsmiddelen. De Afdeling overweegt dat de instandhouding van de haag in de planregels niet is vastgelegd. De Afdeling vervolgt dan met:

"Met betrekking tot de verwijzing van de raad naar de privaatrechtelijke overeenkomst die hij op 26 september 2012 met Rutjensland Recreatie heeft gesloten, overweegt de Afdeling dat ook hierin niet is vastgelegd dat voornoemde hagen met ondergroei dienen te worden onderhouden en duurzaam in stand gehouden."

Deze uitspraak suggereert dat een privaatrechtelijke overeenkomst bij gebreke van een voorwaardelijke verplichting in de planregels wel zou kunnen volstaan. Zie in deze zin ook ABRvS 13 maart 2013, 201201338/1/R4. Lam schrijft in zijn noot in StAB 13-42, onder verwijzing naar ABRvS 3 oktober 2012, 201112209/1/R1; ABRvS 3 oktober 2012, 201113105/1/R3 en ABRvS 10 oktober 2012, 201112936/1/R1, echter dat het niettemin niet zonder risico is te vertrouwen op een privaatrechtelijke overeenkomst indien een maatregel en de instandhouding daarvan uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is.

Evenmin kan worden verwezen naar een noodzakelijke milieuvergunning waarbij maatregelen kunnen worden voorgeschreven om ontoelaatbare hinder te voorkomen (ABRvS 28 september 2011, 200907550/1/R2). Echter, in ABRvS 27 februari 2013, *Gst.* 2013/67 , m.nt. C.W.M. van Alphen accepteert de Afdeling wel het verweer van de raad dat een watervergunning van het waterschap is vereist, aan welke vergunning een voorwaarde met betrekking tot de te compenseren waterberging zal worden verbonden. Daarom hoefde de raad in redelijkheid geen aanleiding te zien om de aanleg van een waterberging door middel van een voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen. De Afdeling stelt zich dus – zo stelt M.H.W. Bodelier mede op grond van deze uitspraak vast ('Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken', *Gst.* 2013/84) – minder streng op.

Een bijzondere situatie doet zich voor in ABRvS 27 maart 2013, StAB 13-60, *NJB* 2013/1406 . Aan de orde is een planregel die ertoe strekt dat binnen twee jaar na het verlenen van de omgevingsvergunning voor een woongebouw de gronden dienen te zijn ingericht en ingericht te blijven overeenkomstig een inrichtings- en beheerplan, zoals opgenomen in bijlage 1 van deze bij de planregels. De Afdeling gaat in op de vraag of met deze planregel voldoende verzekerd is dat de natuurontwikkeling plaatsvindt en of deze planregel kan worden gehandhaafd. In het bijzonder is daarbij de vraag aan de orde naar de verhouding tussen deze planregel en het gebruiksovergangsrecht. De bestaande situatie van het omliggende perceel was in het verleden al legaal gerealiseerd en zou dus worden beschermd door het overgangsrecht. De Afdeling overweegt hierop dat voornoemde planregel, die is gericht op de uitvoering van het inrichtings- en beheerplan, een bijzondere regel is die naar het oordeel van de Afdeling de werking van het algemene gebruiksovergangsrecht op zij zet. Dat betekent dat degene die de gronden na afloop van de termijn van twee jaren na verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen van het woongebouw in afwijking van het Inrichtings- en beheerplan heeft ingericht, niet langer een beroep kan doen op de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht. Deze inbreuk op het gebruiksovergangsrecht acht de Afdeling gerechtvaardigd, omdat anders de effectuering van een voorwaardelijke verplichting altijd voorafgaand aan de daarmee samenhangende planologische ontwikkeling zou moeten plaatsvinden, terwijl er – zoals in dit geval – goede redenen kunnen zijn die effectuering op een later, maar wel duidelijk afgebakend, tijdstip te laten ingaan.

Tot slot wijzen wij in dit onderdeel op het Besluit pChw, zoals besproken in paragraaf 2.2, waarin een – gelet op de genoemde jurisprudentie overbodige – wettelijke grondslag voor het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een planregel wordt gecreëerd.

7. Digitalisering

In tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij analoge ruimtelijke plannen en besluiten, behoeft de ligging van een bestemming bij een digitaal plan of besluit niet te blijken uit het gebruikte kaartmateriaal en de ondergrond waarop een kaart is getekend, maar slechts of juist uit de geografische coördinaten volgens het Rijksdriehoekstelsel. Met gebruikmaking van de coördinaten kan in de eerste plaats exact de plaats van een object in een gebied worden bepaald. Daarnaast is koppeling mogelijk met andere (digitale) informatie die volgens dat stelsel is opgebouwd. Een plaatsbepaling van een object in een gebied in coördinaten moet wel worden verbeeld om deze hanteerbaar te maken. Daarvoor is een ondergrond nodig. De ondergrond maakt geen deel uit van het plan of besluit. Voor de ondergrond kan gekozen worden uit verschillende mogelijkheden. De kadastrale ondergrond is bijvoorbeeld van belang bij onteigening of voor makelaars en

notarissen door de dan relevante relatie met de omvang van een perceel. Voor het op de juiste wijze beschikbaar stellen en raadplegen van de inhoud van een plan of besluit moet wel bekend zijn op basis van welke ondergrond en schaal het is gemaakt. Hierom wordt op grond van artikel 1.2.4 lid 1 Bro de ondergrond in het vaststellingsbesluit vastgelegd (Stb. 2008, 145, p. 36). In ABRvS 3 juli 2013, 201101936/1/R1, stelt de Afdeling vast dat in het betrokken vaststellingsbesluit niet is aangegeven welke ondergrond is gebruikt en dat het besluit daarmee in strijd met artikel 1.2.4 lid 1 Bro is vastgesteld. De Afdeling passeert dit gebrek echter met toepassing van artikel 6:22 Awb, nu aannemelijk is dat de belanghebbende door het gebrek niet zijn benadeeld. Niet is gesteld of gebleken dat vanwege dit gebrek onzekerheid bestaat over de bestemmingen en de daarbij behorende planregels die in het plangebied gelden.

In ABRvS 7 augustus 2013, 201211694/1/R3, is aan de orde een in de bekendmaking vermelde IMRO-code die afwijkt van de IMRO-code op www.ruimtelijkeplannen.nl (de code eindigt op VG-03 in plaats van op VG-02). De Afdeling overweegt dat voldoende duidelijk is dat van het plan met IMRO-code eindigend op VG-03 moet worden uitgegaan. Hiertoe overweegt de Afdeling dat het plan met IMRO-code eindigend op VG-03 door de raad met het vaststellingsbesluit aan de Afdeling is verzonden en uit www.ruimtelijkeplannen.nl volgt eveneens dat bedoeld wordt op het plan met IMRO-code eindigend op VG-03, omdat bij dit plan het vaststellingsbesluit is gevoegd. De Afdeling passeert dit gebrek met artikel 6:22 Awb en merkt daarbij nog op dat appellante een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het plan eindigend met IMRO-code VG-03. Zie ook ABRvS 7 augustus 2013, TBR 2013/143, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, waarin appellanten allerlei gronden aanvoeren die betrekking hebben op strijdigheid met procedurele aspecten van elektronische vaststelling en bekendmaking. De Afdeling verklaart deze gronden ongegrond of past artikel 6:22 Awb toe.

Indien een amendement in een structuurvisie, dat zich verzet tegen een bepaalde ontwikkeling, niet verwerkt is op www.ruimtelijkeplannen.nl, kan de raad een verzoek tot vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in een met dat amendement strijdige ontwikkeling, niet weigeren met een beroep op dat amendement. Het ten tijde van het raadsbesluit geldende beleid is dan verankerd in de vastgestelde en gepubliceerde structuurvisie waarin het amendement niet is verwerkt (ABRvS 20 november 2013, 201304327/1/R3).

8. Onderzoeksverplichtingen

8.1 Maximale planologische mogelijkheden

Bij de beoordeling van de vraag of een ruimtelijk besluit in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, wordt uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Zie hierover uitgebreid: S.M. van Velsen, 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan,' deel 1: TBR 2013/65, deel 2: TBR 2013/77 en M.A.A. Soppe en J. Gundelach, 'Het bestemmingsplan gemaximaliseerd, over de spanning tussen reële versus theoretische maximale planologische mogelijkheden ter zake van met name bedrijventerreinen en het buitengebied', in: in Co & co, Liber Amicorum, aangeboden aan dr. J.W. van Zundert, Deventer: Kluwer 2013, p. 191-205.

In geval van de vestiging van een te verplaatsen veehouderij dient het aantal en de soort van het beoogde vee planologisch te worden geregeld, omdat beide aspecten van belang zijn voor het bepalen van de maximale geurhinder. In ABRvS 27 maart 2013, *Gsf.* 2013/93, m.nt. C.W.M. van Alphen overweegt de Afdeling dat bij het onderzoek dat ten grondslag is gelegd aan het geurrapport, uitsluitend het thans vergunde (op grond van de Wet milieubeheer (oud)) veebestand is betrokken. Op grond van de vergunning is een agrarisch bedrijf toegestaan, ten behoeve van het houden van 600 schapen ouder dan 1 jaar, inclusief lammeren tot 45 kg, 50 zoogkoeien ouder dan 2 jaar, 48 vrouwelijk jongvee tot 2 jaar, 18 vleesstieren tot 6 maanden en 70 vleesstieren en overig vleesvee van 6 tot 24 maanden. Het bestemmingsplan biedt echter de mogelijkheid om naast het bestaande vergunde agrarische bedrijf de mogelijkheid om op de voor agrarisch aangewezen gronden andere dieren met een hogere geuremissie of een ander aantal dieren te houden dan is vergund, met als mogelijk gevolg een andere en hogere geurbelasting op de omgeving dan de door de raad als gevolg van het plan verwachte geurbelasting. De Afdeling oordeelt hierom dat de raad ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan en dat de raad zich daarom niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen onaanvaardbare geurhinder kan optreden als gevolg van het plan. De Afdeling voorziet evenwel zelf in de zaak door aan de planregel die bepaalt dat ter plaatse een agrarisch bedrijf mag worden gevestigd, toe te voegen,

"met dien verstande dat in een veehouderij de volgende maximumaantallen dieren mogen worden gehouden: 600 schapen ouder dan 1 jaar, inclusief lammeren tot 45 kg, 50 zoogkoeien ouder dan 2

jaar, 48 vrouwelijk jongvee tot 2 jaar, 18 vleesstieren tot 6 maanden en 70 vleesstieren en overig vleesvee van 6 tot 24 maanden;".

Zie in vergelijkbare zin, maar dan met toepassing van de bestuurlijke lus, ABRvS 8 mei 2013, 201208118/1/R1 (ook genoemd door C.W.M. van Alphen in zijn noot in *Gst.* 2013/93).

8.2 Archeologie en onderzoek

Niet ongebruikelijk is dat de raad op de verbeelding een vrij ruime dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie' opneemt. Op deze dubbelbestemming heeft dan een regel betrekking, die erin voorziet dat ter plaatse slechts werken mogen worden uitgevoerd indien eerst archeologisch onderzoek is verricht. In ABRvS 2 oktober 2013, 201300554/1/R3 voeren appellanten aan dat de dubbelbestemming hun teveel beperkt in hun bedrijfsmatige gebruiksmogelijkheden, nu de hieraan verboden voorwaarden tijdrovend en duur zijn. De Afdeling overweegt dat op het gemeentebestuur de plicht rust zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwregels voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het voldoen aan die verplichting klemt temeer nu de Monumentenwet 1988 de mogelijkheid biedt om de kosten voor het archeologische (voor)onderzoek voor rekening te laten komen van de grondeigenaren of -gebruikers. De wetgever is er immers van uitgegaan dat die financiële lasten zo veel mogelijk voorzienbaar en vermijdbaar zijn. Nu de raad ter motivering van de dubbelbestemming slechts heeft verwezen naar de gemeentelijke erfgoedkaart en appellanten gemotiveerd hebben aangegeven dat de archeologische verwachtingswaarde lager is dan volgt uit de gemeentelijke erfgoedkaart en de raad heeft erkend dat de door appellanten aangevoerde gegevens bekend waren bij de gemeente, maar niet zijn meegewogen bij de beslissing de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie' aan de percelen toe te kennen en die beslissing uitsluitend heeft gebaseerd op de gemeentelijke erfgoedkaart, is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

8.3 Conserverend bestemmingsplan en onderzoek

Vorig jaar wezen wij erop dat op het uitgangspunt, dat bestaand legaal gebruik in een nieuw plan positief moet worden bestemd, onder meer een uitzondering kan worden gemaakt, indien er sprake is van nieuwe inzichten en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen van betrokkenen. Andersom geldt dat een bestaande bestemming niet zonder meer opnieuw mag worden opgenomen als het desbetreffende perceel niet langer (volledig) voor de daarbinnen passende functie wordt gebruikt. Dit brengt de Afdeling tot het oordeel dat de raad van Cuijk in het kader van een goede ruimtelijke ordening inzichtelijk had moeten maken waarom op gronden wederom een intensieve veehouderij is voorzien, terwijl ter plaatse geen volwaardige intensieve veehouderij meer aanwezig was en op korte afstand burgerwoningen mogelijk zijn (ABRvS 11 december 2013, 201201006/1/R3). Zie in vergelijkbare zin ABRvS 4 september 2013, 201211995/1/R4; ABRvS 6 maart 2013, *JM* 2013/105, ABRvS 13 maart 2013, *JM* 2013/106, m.nt. R. van Bommel en ABRvS 16 januari 2013, *AB* 2013/134 , m.nt. D. Korsse.

In de provinciale verordening van Zuid-Holland staat dat buiten de in de verordening opgenomen locaties, bestemmingsplannen geen bestemmingen aanwijzen die nieuwe kantoren mogelijk maken. Een uitzondering daarop geldt voor het herbesteden van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden voor kantoren. Voorwaarde voor deze uitzondering is dat strikte toepassing van het verbod zou leiden tot onevenredige benadeling van andere belangen. De raad van Gouda stelde een bestemmingsplan vast dat voorzag in een conserverende bestemming van een niet verwezenlijkte kantoorbestemming buiten de aangewezen locaties. Ter onderbouwing van deze bestemming voert de raad aan dat mogelijk een recht op een tegemoetkoming in planschade zal ontstaan. Die motivering acht de Afdeling op zichzelf onvoldoende om de conclusie te dragen dat een onevenredige benadeling van belangen zal ontstaan. Een andere uitleg van het vijfde lid zou ertoe leiden dat in beginsel steeds een onevenredig benadeling van andere belangen zou ontstaan, welke uitleg niet kan worden aanvaard (ABRvS 24 juli 2013, 201211139/1/R4).

9. Goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke relevantie

9.1 Parkeren

In beroepsprocedures bij de Afdeling wordt niet zelden gesteld dat de parkeercapaciteit onvoldoende is om tegemoet te komen aan de behoefte van de functies die het vastgestelde bestemmingplan faciliteert. Voor de beoordeling geldt allereerst dat – anders dan bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een concreet bouwplan – de Afdeling betekenis toekent aan de vraag of in de bestaande situatie parkeeroverlast optreedt. Pas bij een ontkennend antwoord hoeven bestaande functies

niet in de berekening van het benodigde aantal parkeerplaatsen te worden betrokken (vgl. ABRvS 9 januari 2013, 201201905/1/R4 en ABRvS 9 oktober 2013, TBR 2013/164, m.nt. H.J. de Vries). In de tweede plaats is van belang dat bij het bepalen van het aantal benodigde parkeerplaatsen dient te worden uitgegaan van een representatieve invulling van hetgeen ingevolge het plan planologisch maximaal mogelijk is. Als dus – zoals de feiten zijn in ABRvS 9 oktober 2013, 201206895/1/R3 – slechts is uitgegaan van het concrete bouwplan van een belanghebbende, zonder dat is gelet op horecabedrijven waarin het plan evenzeer voorziet, heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt wat het plan betekent voor de parkeersituatie. Dit staat los van de vraag of daadwerkelijk alle vierkante meters voor horeca zullen worden benut.

Met het oog op het veranderen en vergroten van het winkelcentrum La Vie, de parkeergarage en kantoren heeft de raad van Utrecht het bestemmingsplan 'Hoek Sint Jacobsstraat-Lange Viestraat, Binnenstad' vastgesteld. In de plantoelichting staat dat bij een strikte toepassing van de parkeernormen, er voor de gewenste uitbreiding minimaal 119 extra parkeerplaatsen nodig zijn. Met het plan wordt echter de realisering van slechts 19 extra parkeerplaatsen beoogd. De Afdeling vindt dat onvoldoende is onderbouwd dat van het beleid kan worden afgeweken omdat parkeren aan de rand van de stad wordt gestimuleerd, hiervoor voldoende mogelijkheden bestaan en ook elders in het centrum parkeergarages beschikbaar zijn. De actualisatie van het beleid met de 'Nota Stallen en Parkeren' na de vaststelling van het plan leidt er niet toe dat de rechtsgevolgen in stand worden gelaten, omdat door de raad niet inzichtelijk is gemaakt hoe de 19 parkeerplaatsen zich verhouden tot dit nieuwe parkeerbeleid. Via de bestuurlijke lus krijgt hij daar nog wel de kans voor (ABRvS 18 december 2013, 201300506/1/R2).

9.2 Evenementen

Zoals wij vorig jaar bespraken, zijn bij de ruimtelijke afweging ten aanzien van een evenemententerrein het aantal evenementen per jaar, het aantal bezoekers en de in dat kader te verwachten verkeersstromen van betekenis. Deze aspecten kunnen niet worden doorgeschoven naar de evenementenvergunning op grond van de APV, omdat een evenementenvergunning met name is ingegeven vanuit een oogpunt van handhaving van de openbare orde en geen toetsingskader vormt voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. Eén en ander kan al snel meebrengen dat de raad in het bestemmingsplan beperkingen moet stellen aan het aantal evenementen, het maximumaantal bezoekers en de duur van de evenementen (ABRvS 16 februari 2011, TBR 2011/99, m.nt. J.J. Scheltens-Fokke). Ook bij de vaststelling van een plan dat evenementenhallen toestaat, behoort de raad na te gaan of ten aanzien van voornoemde aspecten uit een oogpunt van de ruimtelijke aanvaardbaarheid regels moeten worden opgenomen in het plan (ABRvS 24 december 2013, 201301171/1/R2). Het is alleen niet zo dat hij ook zonder meer beperkingen dient te stellen aan het soort evenementen (ABRvS 16 januari 2013, 201108634/1/R2).

9.3 Branchering/assortimentslijsten

Een bestemmingsplan kan weliswaar regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel (artikel 3.1.2 Bro), maar daaronder valt niet tevens het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment. De raad van Venray had dat ten onrechte wel gedaan door detailhandel in bouwmaterialen te beperken via een aan de planregels gehechte assortimentslijst PDV (ABRvS 20 november 2013, 201302826/1/R1). In ABRvS 9 januari 2013, 201108126/1/R2, overweegt de Afdeling dat er in ruimtelijk opzicht verschil bestaat tussen supermarkten en andere vormen van detailhandel. Daarbij neemt de Afdeling het verschil in het aangeboden assortiment, en daarmee samenhangend het verzorgingsgebied en verkeersaantrekkende werking, in aanmerking. Een dergelijk onderscheid kan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening worden aangebracht.

9.4 Short stay

Als het begrip 'woningen' niet in de planvoorschriften is gedefinieerd, moet bij de interpretatie daarvan aansluiting worden gezocht bij het normale spraakgebruik. Het bestemd zijn als woning vereist dan een zekere duurzaamheid. Dat geldt volgens de Afdeling niet bij short stay, nu – volgens de definitie van het DB van het Amsterdamse stadsdeel Centrum – reeds bij bewoning gedurende een week daar sprake van is. Daarom is het desbetreffende bouwplan in strijd met het bestemmingsplan en heeft de aanvraag niet wegens overschrijding van de reguliere termijn tot een omgevingsvergunning van rechtswege geleid (ABRvS 23 oktober 2013, 201300024/1/A1).

10. Economische uitvoerbaarheid, ladder van duurzame verstedelijking en distributieplanologische ontworpening

10.1 Economische uitvoerbaarheid

Justitiabelen blijven proberen een planologisch besluit aan te vallen met de stelling dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun, zodat de financieel-economische uitvoerbaarheid – waarin gelet op artikel 3.1.6 lid 1 onder f Bro inzichten moeten worden gegeven – op losse schroeven staat. Ongeacht het risico van terugvordering van ongeoorloofde staatssteun, geldt echter dat vernietiging van een plan niet plaatsvindt als de conclusie moet worden getrokken dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar (ABRvS 13 april 2011, *BR* 2011/112, m.nt. M.Y.C.L. de Wit; *TBR* 2011/103, m.nt. H.J. de Vries (Haaren)). In ABRvS 29 mei 2013, *BR* 2013/102, m.nt. A.D.L. Knook, wordt bevestigd dat de Afdeling in beginsel niet eens meer inhoudelijk toetst of in strijd met het staatssteunrecht is gehandeld. In het concrete geval van deze uitspraak oordeelt dat Afdeling dat de bedragen die met eventuele ongeoorloofde staatssteun gemoeid zijn niet zodanig zijn dat de desbetreffende woningbouwvereniging – nu zij een goede financiële positie heeft – niet in staat zou zijn deze in voorkomend geval (terug) te betalen. Als de bedragen die bij eventuele staatssteun betrokken zijn niet zo hoog zijn, is het hoe dan ook lastig aannemelijk te maken dat een initiatiefnemer niet in staat zou kunnen worden geacht het plan uit te voeren, ook indien sprake zou zijn van staatssteun die moet worden teruggevorderd (ABRvS 9 oktober 2013, *TBR* 2013/164, m.nt. H.J. de Vries).

Een gemeenteraad hoeft bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet alle financiële gegevens openbaar te maken. Dit ontslaat hem er evenwel niet van de verplichting om – zoals wordt bevestigd in ABRvS 9 oktober 2013, *TBR* 2013/163, m.nt. H.J. de Vries – ‘enig inzicht’ te bieden in de financiële uitvoerbaarheid van het plan. In ABRvS 23 oktober 2013, *TBR* 2013/183, m.nt. H.J. de Vries, is aan de orde de weigering van de gemeenteraad om een bestemmingsplan op verzoek vast te stellen, omdat naar het oordeel van de raad de economische uitvoerbaarheid ervan onvoldoende is aangetoond. Tevergeefs betogen appellanten (de aanvragers) dat de economische uitvoerbaarheid van het plan geen verantwoordelijkheid is van de raad.

In ABRvS 1 mei 2013, *TBR* 2013/82, m.nt. H.J. de Vries overweegt de Afdeling dat bestaande eigendomsverhoudingen uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geen doorslaggevende betekenis hebben in het kader van de uitvoerbaarheid van het plan. Dit is slechts anders indien op voorhand duidelijk is dat de eigendomsverhoudingen aan de verwezenlijking van de bestemming binnen de planperiode van tien jaar in de weg staan.

10.2 Ladder van duurzame verstedelijking

In artikel 3.1.6 lid 2 Bro, in werking getreden op 1 oktober 2012, is de ladder voor duurzame verstedelijking verankerd. Deze bepaling brengt mee dat in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet worden beschreven (1) dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in een actuele regionale behoefte voorziet; en (2) in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven (3) in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (zie voor een nadere beschouwing G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal, ‘Art. 3.1.6 lid 2 Bro: de ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd’, *TBR* 2013/137).

Het niet opnemen van een toelichting op de actuele regionale behoefte in plantoelichting kan leiden tot vernietiging, zonder bestuurlijke lus. Hoewel in de eerste uitspraak waarin de Ladder expliciet aan de orde werd gesteld het ontbreken van een dergelijke toelichting ter zitting nog bleek te kunnen worden hersteld (ABRvS 19 juni 2013, 201301238/1/R6), suggereert latere jurisprudentie dat dat niet kan. Zo oordeelt de Afdeling in ABRvS 25 september 2013, *BR* 2013/152, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker, dat de actuele regionale behoefte aan het programma dat het bestemmingsplan mogelijk maakt, niet is toegelicht in de plantoelichting. Hierop vernietigt de Afdeling het plan, zonder de bestuurlijke lus toe te passen. Een deel van het programma betreft een kantorenontwikkeling. Die actuele regionale behoefte daaraan is toegelicht in diverse rapporten, maar is niet opgenomen in de plantoelichting. De Afdeling overweegt hierop:

"Nu de deelraad weliswaar inzichtelijk heeft gemaakt dat het bestemmingsplan (...) voorziet in een actuele regionale behoefte binnen bestaand stedelijk gebied, maar dit niet in de plantoelichting heeft verantwoord, is in zoverre niet voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, onder a en b, van het Bro."

De Afdeling passeert dit gebrek opmerkelijk genoeg niet met het op die zaak toepasselijke artikel 1.5 lid 1 Chw. Deze bepaling is komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Sindsdien heeft artikel 6:22 Awb dezelfde strekking als het vervallen artikel 1.5 lid 1 Chw, namelijk dat schending van een rechtsregel niet hoeft te leiden tot vernietiging van het betrokken besluit, indien aannemelijk dat daardoor belanghebbenden niet zijn benadeeld.

Concrete gegevens zijn vereist om aan te tonen dat met de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. De Afdeling onderzoekt secuur, mede op basis van de maximale planologische mogelijkheden, in hoeverre de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Die behoefte kan slechts worden aangetoond op basis van concrete gegevens. Het enkele verwijzen naar gemeentelijke en regionale beleidskaders, zonder dat met concrete gegevens wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre wordt voorzien in de leniging van een actuele regionale behoefte, leidt tot strijd met artikel 3.1.6 lid 2 Bro (ABRvS 25 september 2013, *BR 2013/152*, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker). Ook de aanwezigheid van een concrete gegadigde voor de realisatie van de nieuwe stedelijke ontwikkeling is op zichzelf niet voldoende (ABRvS 4 november 2013, 201307597/2/R6). Wel kan ter onderbouwing van de actuele regionale behoefte naar woningen worden verwezen naar regionale woningmarktonderzoeken en woningvisies (ABRvS 10 januari 2014, 201306043/1/R6; ABRvS 24 december 2013, 201307665/1/R6; ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4; ABRvS 6 november 2013, 201306573/1/R6 en ABRvS 4 september 2013, 201301966/1/R4). Hierbij is vereist dat de toelichting aansluit bij de in het woningmarktonderzoek of woonvisie opgenomen woningbehoefte. Indien de plantoelichting uitgaat van een grotere woningbehoefte, dient dit vanzelfsprekend onderbouwd te worden aan de hand van concrete gegevens (ABRvS 4 september 2013, 201304485/1/R6).

Kleinschalige woningbouw binnen lintbebouwing is in beginsel geen stedelijke ontwikkeling waarop de Ladder van toepassing is. Dit neemt niet weg dat de behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling in het kader van de uitvoerbaarheid van het voorliggende plan dient te zijn onderbouwd (ABRvS 18 december 2013, 201302867/1/R4). Ook één woning betreft geen stedelijke ontwikkeling waarop de Ladder van toepassing is (ABRvS 14 januari 2014, 201308263/2/R4).

10.3 Duurzame ontwricting

Overigens is ook al zonder de Bro-bepaling dikwijls gesteld dat een mogelijk gemaakte ontwikkeling leidt tot leegstand en verpaupering, maar niet steeds met succes. Zo overweegt de Afdeling in ABRvS 31 juli 2013, *BR 2013/143*, m.nt. H.J. Breeman (Kerkrade) dat niet in geschil is dat sprake is van een relatief hoge leegstand, maar dat er geen aanknopingspunten zijn dat de vestiging van de AH XL-supermarkt zal leiden tot een dusdanige toename van de bestaande leegstand dat de winkelstructuur hierdoor zodanig zal worden aangetast dat in Parkstad een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en ondernemersklimaat zal ontstaan (vgl. ook ABRvS 31 juli 2013, *Gst. 2013/98*, m.nt. J.W. van Zundert (raambordelen Amsterdam) en ABRvS 7 november 2012, *BR 2013/27*, m.nt. A.D.L. Knook (Heerlen)).

In ABRvS 9 januari 2013, *JM 2013/42*, m.nt. B. Krot; *AB 2013/96*, m.nt. M.A.A. Soppe en *JM 2013/25*, m.nt. S.M. van Velsen, is aan de orde een bestemmingsplan dat voorziet in een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor de vestiging van detailhandel. De Afdeling vat deze regeling – voor zover hier relevant – samen met het volgende:

"Ingevolge lid 5.4, onder 5.4.1, kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in lid 5.3 teneinde detailhandel tevens op de verdieping toe te laten mits is aangetoond dat: (...) c. dit niet zal leiden tot een duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau in de detailhandelsbranche."

Appellante betoogt dat niet van aanvragers kan worden gevergd aan te tonen dat geen duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau ontstaat. De Afdeling honoreert deze grond, nu de beoordeling van de vraag of vergunningverlening al dan niet leidt tot een duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau is voorbehouden aan het bevoegd gezag. De Afdeling gaat er kennelijk vanuit dat de aangehaalde verplichting om aan te tonen dat er geen sprake zal zijn van duurzame ontwricting, zich richt tot de aanvrager en niet tot het college. Mogelijk was dit anders geweest indien de zinsnede 'is aangetoond dat' niet was opgenomen.

Er is ons geen uitspraak bekend waarin een rechtbank of de Afdeling heeft aangenomen dat er sprake is van duurzame ontwricting (zie hierover ook de noot van J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann bij ABRvS 5 december 2012, *Gst. 2013/13*). Dat zal in de toekomst ook niet snel gebeuren, nu duurzame ontwricting zich sinds ABRvS 18 september 2013, TBR 2013/161, m.nt. G.H.J. Heutink; *BR 2013/153*, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker, *RVR 2014/1*, *Gst. 2013/127*, m.nt. J.W. van Zundert zich alleen kan voordoen ingeval van eerste levensbehoeften. In die uitspraak overweegt de Afdeling dat

"anders dan in voornoemde uitspraken [ABRvS 10 juni 2009, 200808122/1/R3 en ABRvS 2 december 2009, 200901438/1/R3], voor de beoordeling van de vraag of gevreesd moet worden voor een duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau vanaf heden doorslaggevend te achten of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften."

Een speelgoedwinkel draagt naar zijn aard niet bij aan de mogelijkheid te voorzien in de eerste levensbehoeften, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 18 september 2013. Dat geldt ook voor een indoorspeeltuin (ABRvS (vz.) 15 januari 2014, 201310834/1/A1 en 201310834/2/A1, een bouwmarkt (uitspraken van ABRvS 11 december 2013, 201210815/1/A1, 201210813/1/A1 en 201210818/1/A1 en 201210814/1/A1) en een tuincentrum (ABRvS 30 oktober 2013, 201301888/1/R2).

Een supermarkt draagt naar zijn aard wel bij aan de mogelijkheid te voorzien in de eerste levensbehoeften, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 22 januari 2014, 201303531/1/R1 en ABRvS (vz.) 29 oktober 2013, 201306171/2/R2 en ABRvS (vz.) 29 oktober 2013, 201307681/2/R3). In de laatste voorzittersuitspraak uit 2013 blijkt dat ook bij een distributieplanologisch onderzoek moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Het aan de orde zijnde distributieplanologisch onderzoek had alleen betrekking op een te verplaatsen supermarkt. In het onderzoek was er geen rekening mee gehouden dat de planologische regeling het nog steeds toestond dat op de oude locatie nog steeds een supermarkt werd gevestigd. De voorzitter overweegt dat distributieplanologisch onderzoek zich gelet daarop niet heeft uitgestrekt tot de meest verstrekkende gevolgen voor het voorzieningenniveau nu de bestemming van de huidige locatie van de supermarkt wordt gehandhaafd. Gelet hierop is naar het oordeel van de voorzitter niet inzichtelijk gemaakt of zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal kunnen voordoen.

In de hiervoor aangehaalde uitspraken van 11 december 2013 beoordeelt de Afdeling een in een retailstructuurvisie opgenomen beleidsregel, die luidt:

"Om de huidige spreiding en diversiteit in bouwmarkten te behouden is de vestiging van een grootschalige bouwmarkt (> 5.000 m2 wvo) niet gewenst."

In eerste aanleg heeft de rechtbank in deze beleidsregel aanleiding gezien het besluit om planologische medewerking te verlenen, te vernietigen. De Afdeling overweegt dat de Wro er niet toe strekt bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied te beschermen. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenpatroon zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd. Uit de aan de beleidsregel ten grondslag gelegde stukken kan echter worden opgemaakt dat de beleidsregel berust op het motief om concurrentieverhoudingen te beschermen buiten de gevallen waarin dat motief wegens gevaar van een duurzame ontwrichting gerechtvaardigd kan zijn. De beleidsregel strekt daarom niet ter bescherming van het belang van een goede ruimtelijke ordening.

11. Milieunormen

Indien de raad voor de akoestische aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan de stelling inneemt dat aan de geluidsnormen in het Activiteitenbesluit moet worden voldaan, dan vergt dat een onderzoek naar de naleefbaarheid van die geluidsnormen in het geval de door het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen in de nabijheid van een geluidsgevoelige functie zijn voorzien (ABRvS 30 oktober 2013, *JM* 2013/163, m.nt. F. Arents).

De vraag of een project voldoet aan de krachtens het Activiteitenbesluit te stellen geluidsnormen dient te worden bezien in de daarvoor geëigende procedure. In een ruimtelijke procedure kan slechts aan de orde zijn de vraag of aanleiding is voor het oordeel dat het ruimtelijke besluit (in ABRvS 30 januari 2013, 201200344/1/A1, een Wro-projectbesluit) niet kon worden genomen, omdat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Activiteitenbesluit opgenomen geluidsgrenswaarden. Dat is in een ruimtelijke procedure waarin wordt betoogd dat aan die normen uit het Activiteitenbesluit niet wordt voldaan, de aan te leggen toetsingsmaatstaf. Overigens is het vaste jurisprudentie dat de omstandigheid dat voldaan wordt aan de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit, niet betekent dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Artikel 2.18 Activiteitenbesluit bevat namelijk een aantal geluidsbronnen die buiten beschouwing moeten worden gelaten bij het bepalen van de geluidsniveaus als bedoeld in artikel 2.17, 2.19, 2.20 en 6.12 Activiteitenbesluit, waaronder het stemgeluid. Zie hierover bijvoorbeeld ABRvS 30 januari 2013, *JM* 2013/40, m.nt. F. Arents.

Lange tijd is onzeker geweest of het mogelijk is direct werkende geluidsnormen op te nemen in bestemmingsplannen buiten het kader van de Wet geluidhinder. Zie hierover uitgebreid de noot van J.C. van Oosten bij ABRvS 18 juli 2012, *M en R* 2013/88. In die uitspraak, die strikt genomen buiten het bereik van deze kroniek valt, maar nog niet eerder was geannoteerd, is aan de orde een bestemmingsplan dat voorziet in een evenemententerrein. De Afdeling overweegt dat de planregeling erin voorziet dat bij een te houden evenement bepaalde maximale geluidsniveaus zijn toegestaan op de gevels van geluidgevoelige gebouwen. Het is verboden de gronden aangewezen voor het evenemententerrein te gebruiken voor

evenementen die niet voldoen aan de normen voor het maximaal toegestane geluidniveau. De Afdeling overweegt vervolgens:

"Nu ingevolge artikel 8.5, aanhef en onder b, van de planregels niet is toegestaan dat evenementen plaatsvinden die niet voldoen aan de daarin vermelde geluidnormen heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat [appellant sub 3] niet bevreesd hoeft te zijn voor onaanvaardbare geluidhinder als gevolg van evenementen in het plangebied."

Zie ook ABRvS 19 december 2012, 201206265/1/R2, inzake een bestemmingsplan dat voorziet in een WKO-installatie. Appellant betoogt dat er bij de akoestische berekeningen ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale planologische bouw mogelijkheden. De Afdeling constateert dat dat juist is: de planregels staan een omvangrijker bouwwerk toe dan waarvan is uitgegaan in de akoestische berekeningen. Echter, in één van de planregels is bepaald dat het bronvermogen van de WKO-installatie niet meer mag bedragen van 54 dB(A). Hierop overweegt de Afdeling:

"De maximale planologische mogelijkheden wat betreft het aspect geluid worden in dit geval begrensd door het in de planregels bepaalde maximale bronvermogen. [appellant] heeft de aanvaardbaarheid van het in de planregels opgenomen maximale bronvermogen niet bestreden."

Ook vermeldenswaard is ABRvS 3 april 2013, *JM* 2013/116, m.nt. F. Arents. Dit betreft een einduitspraak op een beroep dat is gericht tegen de een bestemmingsplan dat onder meer betrekking heeft op de Amsterdamse discotheek Panama. Appellanten maken zich zorgen over hun woon- en leefklimaat vanwege de geluidsoverlast van de Panama. De raad brengt daartegen in dat de Panama voldoet aan de normen van artikel 2.17 Barim en dat in dat geval sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden. In de tussenuitspraak, ABRvS 11 april 2012, *BR* 2012/129, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker, constateert de Afdeling dat niet op enigerlei wijze is uitgesloten dat de stadsdeelraad toepassing zal geven aan artikel 2.20 Barim, op grond waarvan hogere geluidswaarden kunnen worden vastgesteld. Onder meer gelet hierop heeft de stadsdeelraad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan geen onevenredige geluidhinder voor de omwonenden met zich brengt, zonder dat hij ofwel de toepassing van de mogelijkheid om bij maatwerkvoorschriften hogere waarden vast te stellen op enigerlei wijze heeft uitgesloten, ofwel heeft gemotiveerd dat in het licht van alle omgevingsfactoren met het vaststellen van hogere waarden bij maatwerkvoorschrift krachtens artikel 2.20 Barim nog een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de omwonenden is gegarandeerd. In de einduitspraak accepteert de Afdeling dat de toevoeging aan de planregels dat als strijdig gebruik in de zin van artikel 7.10 Wro (oud) in ieder geval wordt aangemerkt: het gebruik waarbij de geluidproductie van de inrichting tot gevolg heeft dat de in een tabel aangegeven waarden worden overschreden, met dien verstande dat (uitsluitend) de grenswaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau op de gevels van gevoelige gebouwen middels een maatwerkvoorschrift met maximaal 5 dB(A) verhoogd mag worden.

Wat betreft de verhouding tussen het Activiteitenbesluit en een bestemmingsplan is ook illustratief ABRvS 22 mei 2013, *JG* 2013/56, m.nt. H. Doornhof. Daarin overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad van Boxmeer er bij de beoordeling van de lichthinder die wordt verzaakt door (de planologische inpassing van) een bestaand garagebedrijf en bestaande autobandenhandel, in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat overeenkomstig de melding in het kader van het vroegere Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer 's nachts geen bedrijfsactiviteiten op het perceel plaatsvinden. Hierom is er geen sprake van onaanvaardbare lichthinder. In deze uitspraak komt niet aan de orde de mogelijkheid om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van de in de melding opgenomen beperking van de bedrijfstijden.

12. Andere normenkaders

Net zoals bestaande milieunormen niet kunnen meebrengen dat de raad een volledige planologische afweging bij de vaststelling van een bestemmingsplan achterwege laat, geldt dat ook dat de afweging die plaatsvindt bij het beoordelen van de vraag of in een concreet geval voor een woonruimte al dan niet een omzettingvergunning op grond van de Huisvestingswet en -verordening kan worden verleend, een andere is dan een planologische afweging. Dit brengt mee dat als de raad in de planregels het gebruik voor kamerbewoning niet uitsluit, hij kamerbewoning vervolgens nader dient te reguleren (ABRvS 10 april 2013, *Gst.* 2013/107, m.nt. C.W.M. van Alphen). Uit een uitspraak van 9 januari 2013 (*BR* 2013/63, m.nt. A. Drahmman) over raamprostitutie in Alkmaar, blijkt het belang van een ruimtelijke afweging, los van de APV. De raad heeft dat belang volgens de Afdeling voldoende onderkend. Weliswaar is aangegeven dat het plan maximaal 69 werkplekken mogelijk maakt omdat dit overeenkomt met het aantal exploitatievergunningen dat op grond van de APV kan worden verleend, maar de raad heeft ook een aantal ruimtelijk relevante argumenten aangevoerd. Zo is voor het aantal gekozen om de overlast voor de omgeving te beperken en kan daarmee worden voorzien in voldoende aanbod gelet op de 'stedelijke behoefte'. Bij een planologische afweging past overigens weer niet dat regels over de brandveiligheid van gebouwen in een bestemmingsplan worden opgenomen in aanvulling op die in het Bouwbesluit 2003 (ABRvS 22 mei 2013, 201112416/1/T1/R3, r.o. 4.2.2).

13. Overig

13.1 Gelijktijdig ter inzage leggen van twee ontwerpbestemmingsplannen

In de uitspraak van 9 januari 2013 (StAB 2013, 13-43) heeft de Afdeling bepaald dat geen rechtsregel zich verzet tegen het gelijktijdig ter inzage leggen van twee ontwerpbestemmingsplannen. De verwarring die hierdoor kan ontstaan, biedt geen rechtvaardiging voor het niet (tijdig) indienen van een zienswijze door belanghebbenden.

13.2 Beleid

De gemeenteraad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet alleen de algemene regels in acht nemen, maar hij dient ook rekening te houden met beleidsdocumenten. Daarbij kan het ook gaan om een brief van de staatssecretaris waarin wordt verzocht voor radarverstoringengebieden de mogelijkheden te onderzoeken om bouwhoogtes in overeenstemming te brengen met de maximaal toelaatbare hoogtes. Als raad van Wierningermeer, nu Hollands Kroon, mag je dan niet toestaan enkele bestaande windmolens te vervangen door hogere windmolens – ondanks dat dit al met het voorgaande bestemmingsplan was gebeurd – zonder onderzoek te doen naar eventuele verstoring van de radar van Maritiem Vliegkamp De Kooy (ABRvS 16 januari 2013, *AB 2013/134*, m.nt. D. Korsse).

13.3 Overeenkomsten en ruimtelijke ordening

Als er geen planologische bezwaren bestaan tegen een bepaalde ontwikkeling, acht de Afdeling de omstandigheid dat geen anterieure overeenkomst is gesloten een onvoldoende deugdelijke motivering om de ontwikkeling niet in het bestemmingsplan op te nemen. Immers, kostenverhaal kan ook plaatsvinden via het publiekrechtelijke spoor, zo overweegt de Afdeling in een zaak waarin de beslissing centraal stond om aan een perceel geen woonbestemming toe te kennen (ABRvS 25 oktober 2013, 201307468/1/R2 en 201307468/2/R2). Het lijkt erop dat het gemeentebestuur van Reimerswaal de eigenaar van het perceel wilde straffen voor zijn weigering om in het kader van de onderhandelingen een bepaalde prijs te accepteren voor zijn deel van zijn grond dat was beoogd voor de realisatie van een waterberging, voor welke voorziening uiteindelijk een alternatieve locatie was gevonden. Als het college overigens niet de mogelijkheid heeft om kosten via een exploitatieplan te verhalen, is het onder omstandigheden wel aanvaardbaar dat niet planologisch wordt meegewerkt als het maken van afspraken over kostenverhaal wordt geweigerd (ABRvS 25 januari 2012, *BR 2012/107*, m.nt. C.N.J. Kortmann en J.C. van Oosten).

Zoals de Afdeling al eerder heeft overwogen (o.a. ABRvS 28 april 2010, *JB 2010/153* en ABRvS 3 oktober 2007, 200701608/1) is voor het oordeel door de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de verlening van vrijstelling in de weg staat, slechts aanleiding wanneer deze belemmering een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden, of een privaatrechtelijke belemmering de weg staat aan de uitvoering van een activiteit. In ABRvS 28 augustus 2013, *RVR 2013/111*, overweegt de Afdeling dat een privaatrechtelijke belemmering evident is, indien zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat het bouwplan is voorzien op grond die in eigendom aan een ander toebehoort en die ander daarin niet berust en niet hoeft te berusten (zie in gelijke zin ABRvS 6 februari 2013, 201113059/1/A1). Zie voor een voorbeeld waarin geen sprake was van een evidente privaatrechtelijke belemmering ABRvS 15 mei 2013, *JB 2013/131*.

13.4 Vertrouwensbeginsel en toezeggingen

De Afdeling overweegt in ABRvS 20 februari 2013, *AB 2013/348*, m.nt. L.J.A. Damen, dat uit de aard van de in de Wet ruimtelijke ordening vastgelegde procedure niet volgt dat de raad gehouden is om een ter inzage gelegd ontwerpplan uiteindelijk ook vast te stellen. In onder meer ABRvS 7 september 2011, nr. 201104111/1/H1, en door ons aangehaald in het ontwikkelingenoverzicht over 2011 (*BR 2012/15*), overweegt de Afdeling dat wel vertrouwen was gewekt door het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit en dat aan de motivering hoge eisen worden gesteld als uiteindelijk toch wordt besloten medewerking te weigeren. Doorslaggevend verschil is evenwel dat in deze uitspraak het college ook het bevoegde orgaan was om op grond van artikel 19 lid 2 WRO (oud) het planologisch regime te wijzigen. In de uitspraak uit 2013 gaat het om de raad. Naar het oordeel van de Afdeling staat het hem met inachtneming van eventueel ingediende zienswijzen vrij om af te wijken van het ontwerpplan of te besluiten het plan niet vast te stellen. In zo'n situatie heeft het college niet het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat de raad het plan ook daadwerkelijk zou vaststellen. In dit verband vraagt Damen zich in zijn noot onder 27 juni 2013, *AB 2013/346* (Tubbergen), af of de raad met de open norm 'goede ruimtelijke ordening' niet al te veel vrijheid krijgt, mede gelet op de versoepeling in de jurisprudentie over (schijn van) belangenverstremgeling (vgl. ABRvS 6 februari 2013, *AB 2013/210*, m.nt. Neerhof; *JB 2013/62*, m.nt. Timmermans; *Gst. 2013/49*, m.nt. Verstedden (Graff-De Rijp) en ABRvS 20 maart 2013, *AB 2013/209*, m.nt. Neerhof; *JB 2013/84*, m.nt.

Timmermans; *Gst.* 2013/50 , m.nt. Verstedden (Middelburg)).

In een uitspraak van 12 juni 2013, *BR* 2013/128 , m.nt. C.N.J. Kortmann en R.E.N. Harte, overweegt de Afdeling dat appelland niet aannemelijk heeft gemaakt dat de desbetreffende toezeggingen van het college aan de gemeenteraad kunnen worden toegerekend. De annotatoren noemen als voorbeeld waarin dat wel zou kunnen de situatie waarin het college een toezegging heeft gedaan naar aanleiding van een daaraan voorafgaande handeling van de raad, zoals het aannemen van een motie.

13.5 Concrete bouwvoornemens

Vaste jurisprudentie is dat een rechtsgeldige bouwvergunning een bestaand recht is waarbij bij de vaststelling van een bestemmingsplan in beginsel niet voorbij kan worden gegaan (zie ABRvS 21 mei 2003, 200203644/1). Een uitzondering hierop kan worden gemaakt in geval ten tijde van het vaststellen van het plan aannemelijk is dat van een verleende bouwvergunning geen gebruik zal worden gemaakt. In ABRvS 5 juni 2013, 201211630/1/R1, beriep een appelland zich op een bouwvergunning die hem was verleend in 1995, die voorzag in de bouw van een woning. In de zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan heeft appelland een uiteenzetting gegeven van de door hem beoogde ontwikkelingen op het betrokken perceel. Die ontwikkelingen weken sterk af van hetgeen in 1995 was vergund. Gelet daarop heeft de raad ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan ervan mogen uitgaan dat appelland niet het voornemen had om gebruik te maken van de bouwvergunning uit 1995 en dat hij andersoortige bebouwing op het perceel wenste te realiseren. Hieruit volgt dat de raad deze bouwvergunning, met daarbij een woonbestemming, niet behoefde over te nemen in het plan. Het lijkt er dus op dat appelland zijn hand heeft overspeeld.

In ABRvS 17 juli 2013, *BR* 2013/137 , m.nt. H.J. Breeman en S.F.J. Sluiter, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar ABRvS 21 juli 2010, 200906283/1/R2, dat het met het oog op een snelle actualisatie van verouderde bestemmingsplannen, aanvaardbaar kan zijn het uitgangspunt te hanteren dat slechts concrete plannen in het bestemmingsplan worden verwerkt. De voorwaarde van afgeronde besluitvorming in de vorm van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen acht de Afdeling echter te vergaand. In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan bij uitstek het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd en is deze kaderstellend voor verdere ruimtelijke besluitvorming. Het uitgangspunt van de raad waarin dit systeem wordt omgedraaid, moet derhalve in strijd worden geacht met de systematiek van de Wro. In deze uitspraak was sprake van een voldoende concreet plan, omdat de betrokken onderneming vóór de vaststelling van het bestemmingsplan een aanvraag om omgevingsvergunning heeft ingediend, het gemeentebestuur heeft toegezegd in principe medewerking te willen verlenen aan de door de onderneming beoogde uitbreiding, de uitbreidingsplannen al geruime tijd bij de gemeente bekend waren daar de onderneming al eerder een aanvraag voor het bouwen had ingediend, de onderneming voorafgaand aan de indiening van de aanvraag al enkele onderzoeksrapporten ter onderbouwing van de aanvraag heeft overgelegd en haar voornemen tot uitbreiding en de door haar gewenste aanpassing van het ontwerp van het bestemmingsplan heeft toegelicht in haar zienswijze. De noot van H.J. Breeman en S.F.J. Sluiter in *BR* 2013/137 is zeer lezenswaardig.

13.6 Herleven van van rechtswege vervallen bestemmingsplan

Bestemmingsplannen van nog voor de WRO (oud) zijn ingevolge artikel 9.3.2 Invoeringswet Wro per 1 juli 2013 van rechtswege vervallen. Wat nu als een nieuw onder de Wro vastgesteld plan door de Afdeling (gedeeltelijk) wordt vernietigd? In haar uitspraak van 18 december 2013 voorkomt de Afdeling via een – ambtshalve getroffen – voorlopige voorziening dat hierdoor een vacuüm ontstaat door te bepalen dat voor de locatie waarvoor de vernietiging is vernietigd, het oude regime tijdelijk herleeft (ABRvS 18 december 2013, 201305956/1/R3).

14. Slot

Net als vorig jaar geldt dat uit het voorgaande overzicht blijkt dat het ruimtelijke ordeningsrecht nog voldoende interessants biedt om een zelfstandig jaaroverzicht aan te wijden. Ook dit jaar past de opmerking dat de Omgevingswet onze vorm van verslaglegging kan doen veranderen. Zoals wij schreven gaat het wetsvoorstel naar verwachting in juni 2014 naar de Tweede Kamer. Inwerkingtreding gebeurt niet eerder dan 2018. Daarom gaan wij er maar van uit volgend jaar weer een vergelijkbaar overzicht te zullen geven.

Voetnoten

- [1] Hugo Doornhof en Jan van Oosten zijn advocaat te Amsterdam bij respectievelijk AKD en Stibbe. Zij
- [2] bedanken Loes de Rooij, juridisch-assistent bij Stibbe, voor haar aandeel in de totstandkoming van deze bijdrage.

copyright Kluwer

last update: 2014-03-06