

# **De beheersverordening in de Wro**

Een verkennend onderzoek naar de reikwijdte en de toepassingsmogelijkheden van de  
beheersverordening

**Radboud Universiteit Nijmegen**  
**Faculteit der Rechtsgeleerdheid**

mr. A.G.A. Nijmeijer

m.m.v. T.E.P.A. Lam

13 november 2006

## **Inhoudsopgave**

1 Inleiding en onderzoeksvragen	p. 1
2 Bevoegdheid tot vaststelling van de beheersverordening	p. 4
3 Voorbereiding en totstandkoming van de beheersverordening	p. 14
4 Inhoud van de beheersverordening	p. 22
5 Uitvoering van de beheersverordening	p. 28
6 Conclusies en aanbevelingen	p. 30
Bijlage I	
Bijlage II	

# 1 Inleiding en onderzoeksvragen

## Inleiding

In het wetsvoorstel Wro zoals dat op 23 februari 2006 bij de Eerste Kamer aanhangig werd gemaakt, is bij amendement van de leden Verdaas, Van Bochove en Lenards een nieuw planologisch instrument geïntroduceerd: de beheersverordening.<sup>1</sup> De gedachte achter de introductie van de beheersverordening is kort gezegd dat een dergelijke verordening voor gemeenten minder bestuurslasten met zich brengt in vergelijking tot de vaststelling van een (conserverend) bestemmingsplan en toch voor gebieden waar niet of nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten, een voldoende mate van planologische regeling biedt. Voor dit soort gebieden kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening worden vastgesteld.

Hoewel de achterliggende gedachte duidelijk is, roept de beheersverordening de nodige vragen op. Dat is niet verwonderlijk, nu het hier een volstrekt nieuw wettelijk instrument betreft en in de uitvoeringspraktijk dus geen enkele ervaring met het instrument is opgedaan. Met name bezien vanuit de (gemeentelijke) uitvoeringspraktijk, bestaat behoefte aan een verder inzicht in de reikwijdte en de toepassingsmogelijkheden van de beheersverordening. Dit onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM, beoogt in die behoefte te voorzien. Uitdrukkelijk verdient vermelding dat de onderzoeksopdracht uitgaat van de vooronderstelling dat het instrument van de beheersverordening kracht van wet verkrijgt. De vraag naar het (juridische) nut van het instrument, al dan niet in vergelijking tot een conserverend bestemmingsplan, valt daarmee buiten het bestek van het onderhavige onderzoek. Dat geldt ook voor het kostenaspect.<sup>2</sup>

## Probleemstelling

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende centrale probleemstelling:

*Wat zijn de toepassingsmogelijkheden van de beheersverordening en wat is de verhouding van de beheersverordening tot het bestemmingsplan op onder meer het aspect van totstandkoming, belangenafweging en rechtsbescherming?*

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden, is een aantal deelvragen onderscheiden. Voor de overzichtelijkheid van het onderzoek, zijn de deelvragen geclusterd naargelang het de bevoegdheid tot vaststelling (A), de voorbereiding en totstandkoming (B), de inhoud (C) en de uitvoering van de beheersverordening (D) betreft. De deelvragen zijn de volgende:

### *A Bevoegdheid tot vaststelling*

- A1. Wat moet worden verstaan onder een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien als bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro?
- A2. Is wat betreft de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen, een rol voor de gemeentelijke structuurvisie weggelegd?
- A3. Is een regeling van “beheer overeenkomstig het bestaande gebruik” alleen toegestaan indien de gemeenteraad een bevestiging van het bestaande gebruik wenst? En moet het in dit verband gaan om rechtmatig bestaand gebruik?
- A4. Dient de beheersverordening te voorzien in met bestemmingsplannen vergelijkbaar overgangsrecht?

---

<sup>1</sup> TK 2005-2006, 28 916, nr. 26. De tekst van de desbetreffende wetsartikelen is als bijlage I toegevoegd.

<sup>2</sup> Zie voor een kritische beschouwing over het juridische nut van de beheersverordening o.a. T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, Gewijzigd wetsvoorstel Wro naar Eerste Kamer. De beheersverordening als nieuw ruimtelijke ordeningsinstrument, BR 2006, p. 395 e.v.

A5. In hoeverre heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid bij het aanwijzen van gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien?

#### *B Voorbereiding en totstandkoming*

B1. Kan de beheersverordening worden gezien als ruimtelijk beleid waarop de inspraakprocedure van de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing is of zou behoren te zijn?

B2. Zijn er overige procedurevoorschriften op de voorbereiding en de totstandkoming van de beheersverordening van toepassing?

B3. Kunnen bij de voorbereiding van de beheersverordening sectorale onderzoeksverplichtingen gelden (bijv. m.e.r.-procedure, luchtkwaliteit)?

B4. Wat is in dit geval de betekenis van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM?

B5. Moet voorafgaand en gedurende de totstandkoming van de beheersverordening voorbereidingsbescherming gelden? En zo ja, hoe dient dan de afstemming met de bouwvergunningprocedure te zijn?<sup>3</sup>

B6. Wat is de rol van de provincie en het Rijk bij de voorbereiding en de totstandkoming van de beheersverordening?

B7. Op welke wijze kan de vaststelling van een beheersverordening (en de inhoud) bij de rechter aan de orde worden gesteld?

#### *C Inhoud*

C1. Welke inhoudelijke elementen moet een beheersverordening ten minste bevatten? In hoeverre bieden de ervaringen met de leefmilieuverordening uit de WSDV daarbij bruikbare handvatten?

C2. Kan de beheersverordening dermate worden gedetailleerd dat de gebruiksmogelijkheden per perceel worden vastgelegd?

C3. Kan een beheersverordening een thematische normering bevatten (bijv. ten aanzien van bedrijfsdoeleinden of aan huis gebonden beroepen)?

C4. Kunnen voor één locatie meerdere beheersverordeningen gelden?

C5. Verdient het aanbeveling dat bij amvb regels worden gesteld omtrent inhoud, vormgeving en inrichting van de beheersverordening?

C6. Kan een beheersverordening bebouwingsvoorschriften bevatten en zo ja, wat is dan de verhouding met art. 3.1 Wro?

#### *D Uitvoering*

D1. In hoeverre verhoudt zich het gebruikmaken van een binnenplans flexibiliteitsinstrument (in het bijzonder de ontheffing) tot de bevoegdheidsclausule dat in het gebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien?

D2. Hoe dient de juridische afstemming met het voorbereidingsbesluit en de bouwvergunningprocedure te zijn?

D3. In welke gevallen kan middels een projectbesluit van de beheersverordening worden afgeweken?

D4. Is er een voorkeur voor implementatie van een projectbesluit in de beheersverordening of via vaststelling van een (postzegel)bestemmingsplan?

#### **Onderzoeksmethoden**

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van deskresearch, waarbij de parlementaire stukken bij de Wro, de relevante literatuur en jurisprudentie is geanalyseerd. Tevens heeft een analyse

---

<sup>3</sup> Hoe bijvoorbeeld om te gaan met bouwtitels uit een bestemmingsplan als een beheersverordening voor het betreffende gebied wordt vastgesteld?

van een tweetal concept-beheersverordeningen van de gemeente Zwolle plaatsgevonden en is een interview gehouden met een ambtenaar die direct betrokken is geweest bij het opstellen van die concept-verordeningen. De bevindingen van het onderzoek zijn voor commentaar voorgelegd aan IPO en VNG.

### **Opbouw van het onderzoeksrapport**

In de vier navolgende hoofdstukken worden de geclusterde deelvragen beantwoord. De conclusies per deelvraag zijn steeds in een tekstkader weergegeven. In hoofdstuk 6 worden de conclusies op een rij gezet en worden enkele aanbevelingen gedaan.

## 2 Bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening

*A1. Wat moet worden verstaan onder een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien als bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro?*

De bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening is in art. 3.29 lid 1 van het wetsvoorstel voorbehouden aan de gemeenteraad. Aangenomen moet worden dat, evenals het geval is ten aanzien van de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan<sup>4</sup>, de bevoegdheidstoedeling aan de gemeenteraad exclusief is bedoeld. Dat impliceert dat mandatering van de bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening aan bijvoorbeeld het college van B&W, niet mogelijk is. De aard van de bevoegdheid (zijnde de exclusiviteit voor de gemeenteraad) verzet zich daartegen (zie art. 10:3 Awb).

Om dezelfde reden moet delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening voor onmogelijk worden gehouden.<sup>5</sup>

### **Conclusie:**

De bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening ligt bij de gemeenteraad. Delegatie of mandaat van deze bevoegdheid is niet mogelijk.

Wat betreft de gevallen waarin een beheersverordening kan worden vastgesteld, bevat het wetsvoorstel een tweetal beperkingen:

- a) het moet gaan om delen van het grondgebied van een gemeente
- b) in de desbetreffende gebieden wordt geen ruimtelijke ontwikkeling voorzien

ad a)

Dit deel van de bevoegdheidsclausulering is op zichzelf helder, zij het dat de vraag kan worden gesteld of de beheersverordening ook voor de gehele gemeente kan worden vastgesteld. Juridisch gezien bestaat die mogelijkheid, mits wordt voldaan aan de voorwaarde dat in de gehele gemeente geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Aldus blijft de mogelijkheid tot het vaststellen van een beheersverordening voor het gehele gemeentelijke grondgebied, voor veel gemeenten een louter theoretische mogelijkheid. Want hoewel niet precies duidelijk is wat in dit verband onder “ruimtelijke ontwikkeling” moet worden verstaan (zie hierna), zal zich in vrijwel iedere gemeente naar alle waarschijnlijkheid wel op enige locatie in meer of mindere mate een vorm van ruimtelijke ontwikkeling voordoen.

Verder kan worden vastgesteld dat – afgaande op de tekst van art. 3.29 lid 1 Wro - de bevoegdheid territoriaal is begrensd. De tekst van genoemd artikel staat daardoor ons inziens in de weg aan een *integrale* thematische invulling van de beheersverordening. Met een integrale thematische invulling wordt hier bedoeld op het vaststellen van een beheersverordening die is toegesneden op onderwerp en/of object en geldt voor de *gehele* gemeente.

Denk bijvoorbeeld aan het reguleren van commerciële prostitutieactiviteiten of het reguleren van horeca-activiteiten binnen een gemeente.

<sup>4</sup> J. Robbe, De bestemmingsplanprocedure en de zelfstandige projectprocedure, Kluwer 2000, p. 58-59.

<sup>5</sup> Vgl. ABRS 21 januari 1997, AB 1997, 136, waarin delegatie van een bestemmingsplanbevoegdheid aan een exploitatiemaatschappij niet verenigbaar met art. 10 WRO werd geacht.

Een dergelijke toepassing stuit overigens ook af op het gegeven dat volgens art. 3.30 Wro een beheersverordening niet kan gelden tegelijkertijd met een bestemmingsplan.

Een laatste opmerking betreft grensoverschrijdende aangelegenheden. Niet uit te sluiten valt dat een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling is voorzien, zich uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten (bijvoorbeeld een speciale beschermingszone als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998). In zo'n situatie zal iedere gemeenteraad binnen wiens gemeente een deel van het desbetreffende gebied is gelegen, een (partiële) beheersverordening moeten vaststellen. Een gezamenlijke (gemeentegrensoverschrijdende) beheersverordening is uitgaande van art. 3.29 lid 1 Wro niet mogelijk.<sup>6</sup>

Ad b)

De begrenzing van de vaststellingsbevoegdheid (bevoegdheidsclausulering) wordt inhoudelijk gevormd door het wettelijke criterium dat het moet gaan om een deel van de gemeente waar "geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien". Juist dit voor de uitvoeringspraktijk uiterst belangrijke inhoudelijke deel van de bevoegdheidsclausulering, roept veel vragen op.

In de eerste plaats de vraag welk moment als ijkpunt heeft te gelden. Met andere woorden: op welk moment moet door de gemeenteraad (nog) kunnen worden gemotiveerd dat geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien? Het begrip "voorzien" is immers een dynamisch begrip en impliceert dat het niet alleen gaat om de feitelijke situatie op een gefixeerd moment, maar dat ook enige mate van toekomstvisie een rol speelt. De vraag is dan hoe ver vooruit die visie moet strekken. Het antwoord op deze vragen bepaalt of de gemeenteraad de bevoegdheid toekomt om een beheersverordening vast te stellen en daarmee is het juridische belang van de vragen gegeven.<sup>7</sup>

Voor de hand ligt om als moment waarop de raad moet kunnen motiveren dat geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, het moment van de vaststelling van de beheersverordening te nemen. Dat is immers het moment waarop juridisch gezien het te motiveren besluit wordt genomen (vgl. art. 3:46 Awb). Volledigheidshalve zij opgemerkt dat art. 3:46 Awb, inhoudende de verplichting om een besluit (i.c. de vaststelling van een beheersverordening) deugdelijk en kenbaar te motiveren, ingevolge art. 3:1 lid 1 Awb niet geldt ten aanzien van de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften (hetgeen de beheersverordening is). Niettemin zal de gemeenteraad – wil de vaststelling van de beheersverordening een rechtmatigheidstoets kunnen doorstaan – aannemelijk moeten kunnen maken dat op het moment van de vaststelling van de verordening aan de bevoegdheidsomschrijving van art. 3.29 lid 1 Wro werd voldaan.

Ten aanzien van de reikwijdte van de toekomstvisie ligt de zaak gecompliceerder. In beginsel kan immers iedere willekeurige tijdshorizon worden gekozen en zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de looptijd van een voor de gemeente geldende structuurvisie (waaronder ook die van het Rijk en de provincie begrepen). Praktischer en juridisch evenzeer verdedigbaar is echter om aan te sluiten bij de looptijd van de beheersverordening. Het wetsvoorstel stelt die looptijd gelijk aan die van het bestemmingsplan, zijnde maximaal tien

---

<sup>6</sup> Die mogelijkheid bestaat bij de vaststelling van een bestemmingsplan evenmin.

<sup>7</sup> Hoewel de vaststelling van een beheersverordening niet appellabel is, kan de vraag naar de bevoegdheid tot vaststelling wel worden opgeworpen in een bestuursrechtelijk geding omtrent de weigering van de raad om een bestemmingsplan vast te stellen. De weigering om een bestemmingsplan vast te stellen is in de Wro immers appellabel. Zie verder over de rechtsbescherming par. B7.

jaren.<sup>8</sup> Vanuit die invalshoek bezien, kan worden verdedigd dat de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen bestaat indien op het moment van vaststelling redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zich in het gebied waarvoor de verordening geldt, gedurende de geldingsduur van de vast te stellen beheersverordening geen ruimtelijke ontwikkeling voordoet.<sup>9</sup> Dat laat uiteraard onverlet dat zich gedurende de looptijd van de beheersverordening (na de vaststelling dus) omstandigheden kunnen voordoen die nopen tot een ruimtelijke ontwikkeling binnen het gebied. Het kan dan gaan om wijzigingen in de feitelijke situatie ter plaatse maar ook om zaken van juridische aard, waarbij laatstgenoemde ook bovengemeentelijk kunnen zijn.<sup>10</sup> Voor dergelijke situaties voorziet het wetsvoorstel in het – ter afwijking van de geldende beheersverordening - nemen van een projectbesluit en/of het vaststellen van een bestemmingsplan (zie par. D3).

**Conclusie:**

Een rechtmatige vaststelling van een beheersverordening vereist dat op het moment van vaststelling door de gemeenteraad, redelijkerwijs geen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden voorzien die zich gedurende de looptijd van de beheersverordening voordoen.

Een zeer ernstige tekortkoming in de Wro is dat tot dusverre volstrekt onduidelijk blijft wat onder “ruimtelijke ontwikkeling” moet worden verstaan. De wettekst noch enig parlementair stuk geeft enige voor de uitvoeringspraktijk bruikbare indicatie van wat onder voornoemd begrip moet worden begrepen. Gevolg daarvan is dat uiterst moeilijk valt aan te geven wanneer aan de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro is voldaan, hetgeen ook een rechtmatigheidstoets ten aanzien van een vastgestelde beheersverordening zal bemoeilijken.<sup>11</sup> Het is primair de taak van de wetgever om de uitvoeringspraktijk en de rechter enig handvat op dit cruciale punt te geven. Verschillende benaderingen zijn daarbij denkbaar. Wij volstaan in dit onderzoeksrapport met de opmerking dat het bij ruimtelijke ontwikkeling zowel kan gaan om veranderingen in het gebruik in enge zin<sup>12</sup> als om wijzigingen aan bouwwerken (bouwactiviteiten). Wat betreft bouwactiviteiten ware het bijvoorbeeld denkbaar geweest dat in de Wro een relatie was gelegd met het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) in die zin dat bouwwerken waarvoor geen bouwvergunning is vereist, niet als een ruimtelijke ontwikkeling in de zin van art. 3.29 lid 1 Wro worden gezien. Een dergelijke afbakening zou gemotiveerd kunnen worden door erop te wijzen dat art. 20 WRO bepaalt dat vergunningvrije bouwactiviteiten niet aan het bestemmingsplan worden getoetst. Dergelijke bouwactiviteiten worden naar huidig recht niet als ruimtelijk relevant gezien, zo zou kunnen worden betoogd. Hoe het ook zij, als gezegd bevat de Wro thans geen enkele afbakening van het begrip ruimtelijke ontwikkeling. Overigens zijn ook ten aanzien van het begrip “ontwikkeling” meerdere invalshoeken denkbaar. Men kan zich bijvoorbeeld op het standpunt stellen dat het slechts gaat om veranderingen in de feitelijke situatie. Evengoed voorstelbaar zou het standpunt kunnen zijn dat een verandering in de feitelijke situatie die reeds in het vigerende bestemmingsplan is

<sup>8</sup> Te rekenen vanaf het moment van vaststelling van de beheersverordening; art. 3.29 lid 2 Wro. Opmerking verdient dat de wettekst van art. 3.1 lid 2 Wro en art. 3.29 lid 2 Wro strikt genomen toestaat dat een bestemmingsplan of een beheersverordening korter dan tien jaren gelden: beiden moeten immers *binnen* tien jaren opnieuw worden vastgesteld.

<sup>9</sup> In die zin ook: A.Ch. Fortgens, De planologische beheersverordening: een verlengd voorbereidingsbesluit met mankementen?, Nieuwsbrief Ruimtelijke Ordening & Bouw, p. 4.

<sup>10</sup> Denk bijvoorbeeld aan een provinciale aanwijzing die de gemeente verplicht tot een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling binnen het gebied.

<sup>11</sup> Niet te verwachten valt dat de rechter straks zelf een nadere, algemeen geldende invulling gaat geven aan het begrip “ruimtelijke ontwikkeling”.

<sup>12</sup> Zijnde het gebruik dat van gronden en/of opstallen wordt gemaakt.



voorzien, niet als een ruimtelijke ontwikkeling in de zin van art. 3.29 lid 1 Wro wordt gekwalificeerd.<sup>13</sup> In die benadering vormt niet de feitelijke situatie maar vormen de gebruiksmogelijkheden zoals die in het vigerende bestemmingsplan zijn toegestaan, het uitgangspunt bij de beoordeling of ruimtelijke ontwikkelingen binnen een gebied zijn te voorzien.<sup>14</sup> Daarbij moet worden bedacht dat als een beheersverordening ertoe mag strekken om de vigerende planologische situatie vast te leggen, het inhoudelijke onderscheid met het bestemmingsplaninstrument duidelijk vervaagt terwijl onverminderd blijft gelden dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij de beheersverordening in vergelijking tot de bestemmingsplanprocedure goeddeels ontbreekt (zie par. B7). Welke benadering in een concreet geval ten aanzien van de termen “ruimtelijke ontwikkeling” wordt gekozen, laat de Wro (vooralsnog) geheel aan de gemeenteraad over. Dat lijkt ons gezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en de zeer grote mate van relevantie voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een vastgestelde beheersverordening, uitermate discutabel.

**Conclusie:**

Volstrekt onduidelijk is wat onder ruimtelijke ontwikkeling moet worden verstaan. Verschillende benaderingen zijn mogelijk. De uitvoeringspraktijk zou door de wetgever meer handvatten moeten worden gegeven op dit punt. Temeer, omdat de rechtmatigheid van de vaststelling van een beheersverordening onlosmakelijk met het begrip ruimtelijke ontwikkeling samenhangt.

*A2. Is wat betreft de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen, een rol voor de gemeentelijke structuurvisie weggelegd?*

Zojuist is al ingegaan op de vraag welke tijdspanne moet worden gekozen waar het de “voorzienbaarheid” als bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro betreft. Beargumenteed is dat het het meest voor de hand ligt om uit te gaan van de looptijd van de beheersverordening, zijnde maximaal tien jaren. De vraag is of in dat kader - en meer in het algemeen in relatie tot de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen - betekenis toekomt aan de gemeentelijke structuurvisie.

Vooropgesteld moet worden dat iedere gemeente onder de Wro verplicht is om één of meerdere structuurvisies op te stellen, waardoor het gehele gemeentelijke grondgebied in ieder geval door één structuurvisie wordt gedekt. Die verplichting is neergelegd in art. 2.1 Wro. Nadere bestudering van dit artikel leert dat de structuurvisie dient weer te geven wat de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen binnen (delen van) de gemeente zijn en welk ruimtelijk beleid zal worden gevoerd om die ontwikkelingen te realiseren. Nu de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen juist is gekoppeld aan het niet voorzien van ruimtelijke ontwikkelingen, lijkt een structuurvisie naar zijn aard onverenigbaar met de beheersverordening. Dat de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen op enigerlei wijze afhankelijk is van een gemeentelijke structuurvisie, is afgaande op de wettekst op het eerste gezicht dan ook een *contradictio in terminis*.

<sup>13</sup> N.B. het komt voor dat een stedelijk gebied is gebouwd op basis van een vrijstelling ex art. 19 WRO. In dat geval kan het zijn dat er nog geen vigerende planologische regeling in de vorm van een bestemmingsplan is.

<sup>14</sup> Referent Lapré van de gemeente Zwolle wees op nóg een andere benadering waar het ruimtelijke ontwikkeling betreft. Zijn opvatting is dat het onderwerp van regeling in een beheersverordening ruimtelijke ontwikkelingen zouden moeten zijn die passen in de bestaande structuur van een beheersverordeninggebied. Dit past naar zijn mening in de opvatting die uit de toelichting op het amendement - Verdaas c.s. blijkt, waar sprake is van een instrument om gebieden met een lage dynamiek van een passende planologische bescherming te voorzien.

Daar staat echter tegenover dat voorstelbaar is dat in een structuurvisie expliciet wordt aangegeven in welke gebieden van de gemeente géén ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien of dat uit de structuurvisie kan worden afgeleid op welke locaties binnen de gemeente dergelijke gebieden zich bevinden. Alsdan kunnen structuurvisies wél van belang zijn bij de bevoegdheidsvraag. Die rol is hiervoor al aangestipt. Het gaat om de betekenis die structuurvisies zouden kunnen hebben bij de beoordeling of op het moment dat de beheersverordening wordt vastgesteld, redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zich in het desbetreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkelingen voordoen gedurende de looptijd van de verordening. Mocht ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening uit een structuurvisie blijken dat in het gebied ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, dan zal minder snel aangenomen mogen worden dat van de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen gebruik kan worden gemaakt. Dat geldt sterker, naarmate op het moment van vaststelling van de verordening, de structuurvisie van recentere datum is. De aard van de structuurvisie – slechts indicatief en niet juridisch bindend – impliceert dat het in voorkomend geval de gemeenteraad is toegestaan om van een structuurvisie af te wijken (hetgeen in casu kan betekenen dat van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied wordt afgezien). Een deugdelijke motivering is dan wel vereist. Voor het overige valt niet in te zien dat de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen, op enigerlei wijze verband houdt met de inhoud van een voor de gemeente geldende structuurvisie.

**Conclusie:**

De bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen is een zelfstandige bij wet geattribueerde bevoegdheid die los staat van (bovengemeentelijke) structuurvisies. Een structuurvisie kan wel een indicatie zijn voor de mate van voorzienbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen.

*A3. Is een regeling van “beheer overeenkomstig het bestaande gebruik” alleen toegestaan indien de gemeenteraad een bevestiging van het bestaande gebruik wenst? En, moet het in dit verband gaan om rechtmatig bestaand gebruik?*

In beginsel kunnen twee hoofdtypen van een beheersverordening worden onderscheiden:

- a) een verordening die slechts aangeeft welke gebruiksvormen *niet* zijn toegestaan binnen het bij de verordening aangeduide gebied
- b) een verordening die het bestaande gebruik vastlegt

ad a)

Dit type verordening lijkt in grote lijnen op hetgeen de leefmilieuverordening van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing beoogt. Niet het bij wijze van “positieve bestemming” vastleggen van hetgeen wél mag, maar het formuleren van verbodsbepalingen met betrekking tot specifieke gebruiksvormen binnen een aangeduid gebied vormt het object van regeling. Voor het overige laat de verordening de gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen in beginsel vrij.

Zowel de tekst van art. 3.29 Wro als de toelichting bij het amendement-Verdaas c.s., maken duidelijk dat dit type verordening niet in de Wro bedoeld kán zijn. Immers, de bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen bestaat alleen voor die gebieden waarin géén ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien.<sup>15</sup> Hoewel hiervoor is aangegeven dat voornamelijk niet duidelijk is wat in deze context nu precies onder ruimtelijke ontwikkelingen moet worden

<sup>15</sup> In de toelichting bij het amendement-Verdaas c.s. “laag dynamische gebieden” genoemd.

verstaan, staat de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro ons inziens haaks op een beheersverordening die bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen verbiedt en voor het overige de ruimtelijke ontwikkelingen vrij laat. Een beheersverordening ex art. 3.29 lid 1 Wro kan alleen maar vastgesteld worden indien ruimtelijke ontwikkelingen binnen de verordeningsperiode niet zijn te voorzien.

ad b)

De bevoegdheidstoedeling in art. 3.29 lid 1 Wro, impliceert dat de beheersverordening onder vigeur van de Wro van het type moet zijn waarin de bestaande gebruiksvormen worden vastgelegd zodat in beginsel gronden en opstallen alleen conform de aldus vastgelegde gebruiksvormen mogen worden gebruikt. Herhaling verdient dat in theorie ook andere typen beheersverordeningen denkbaar zijn, maar dat de gekozen bevoegdheidstoedeling van art. 3.29 lid 1 Wro alleen het type b toelaat.

**Conclusie:**

De bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro impliceert dat de beheersverordening de toegestane gebruiksvormen binnen een gebied vastlegt.

Met de constatering dat de “toegestane gebruiksvorm” in de beheersverordening wordt vastgelegd, is echter niet gezegd dat het daarbij per definitie om een *feitelijk* bestaande gebruiksvorm moet gaan.<sup>16</sup> Hoewel de tekst van art. 3.29 lid 1 Wro wel in die richting wijst, is voorstelbaar dat onder ruimtelijke ontwikkelingen als bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro alleen die ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden verstaan die niet reeds in een vigerend bestemmingsplan (of onherroepelijk vrijstellingsbesluit) zijn voorzien. Dit kwam hiervoor al ter sprake.<sup>17</sup> Indien van die visie wordt uitgegaan, is vervolgens denkbaar dat de bestaande *planologische* gebruiksvormen in de beheersverordening worden vastgelegd.<sup>18</sup> De gebruiksmogelijkheden die de beheersverordening biedt zijn in dat geval duidelijk ruimer dan wanneer alleen de feitelijke situatie als enig toegestane gebruiksvorm wordt vastgelegd. Hier wreekt zich evenzeer dat de parlementaire stukken onvoldoende houvast bieden voor beantwoording van de vraag wat onder bestaand gebruik moet worden verstaan. In dit verband zij volledigheidshalve gewezen op de passage in de memorie van antwoord die ziet op de beheersverordening. Desgevraagd geeft de regering aan dat in de

<sup>16</sup> De uitleg dat de beheersverordening enkel een bevestiging van het feitelijke gebruik kan inhouden, komt bovendien niet overeen met de in de vorige noot aangehaalde zinsnede uit de toelichting bij het amendement-Verdaas c.s. De term “dynamische” duidt immers op meer dan een statische vastlegging van het feitelijke gebruik.

<sup>17</sup> In de “proeve” van een beheersverordening van de gemeente Zwolle blijkt een enkele toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen waartoe de gemeenteraad al politiek-bestuurlijk heeft besloten (maar waarvoor formeel nog geen planologisch besluit is genomen) voordat de beheersverordening werd vastgesteld, als “bestaand gebruik” te worden gezien (het betreft de aanleg van een nieuwe woonwagendplaats (Eemlaan) binnen het verordeningsgebied). Wij betwijfelen ten zeerste of aldus niet buiten de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro wordt getreden.

<sup>18</sup> Referent Lapré van de gemeente Zwolle gaf aan dat naar zijn mening deze benadering de voorkeur verdient. Om zulks in de wet tot uitdrukking te brengen, zou art. 3.29 lid 1 Wro als volgt kunnen worden gewijzigd: “Onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien die niet past in de bestaande structuur van het gebied, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig de bestaande structuur wordt geregeld. De waarden van de bestaande structuur van het betrokken gebied moeten uit de toelichting op de beheersverordening blijken.”

Aan art. 3.29 lid 5 Wro moet voorts worden toegevoegd dat bij AMvB ook eisen aan de toelichting kunnen worden gesteld, identiek aan art. 3.28 Wro.

beheersverordening de `planologische situatie` kan worden vastgelegd.<sup>19</sup> Die woordkeus laat ruimte voor de conclusie dat ook gebruiksvormen die nog niet in een vigerend bestemmingsplan zijn te vinden, in een beheersverordening mogen worden opgenomen. Een dergelijke ruime toepassing van de beheersverordening lijkt ons echter in strijd met art. 3.29 lid 1 Wro. Temeer, omdat in dat geval de beheersverordening zich inhoudelijk in het geheel niet meer onderscheidt van een bestemmingsplan terwijl de rechtsbescherming bij de beheersverordening aanzienlijk minder voorstelt (zie par. B7). Opmerking overigens dat de concrete invulling van de beheersverordening onlosmakelijke gevolgen heeft in de sfeer van de planschade. Wij komen daarop nog terug.

Een algehele “bevrozing” van de gebruiksmogelijkheden die aan gronden en opstallen worden toegekend, vloeit ook om een andere reden niet per definitie uit een beheersverordening voort. De Wro biedt immers de mogelijkheid om de beheersverordening te voorzien van flexibiliteitsinstrumenten, die wij verder gemakshalve *interne flexibiliteitsbevoegdheden* noemen, vergelijkbaar met de zogeheten binnenplanse flexibiliteitsinstrumenten van het bestemmingsplan. Door het opnemen in de beheersverordening van bijvoorbeeld de bevoegdheid om binnen aangegeven marges van een bebouwingsvoorschrift af te wijken, kan worden voorkomen dat de beheersverordening zuiver leidt tot een bevrozing van de feitelijke gebruiksvormen met alle starheid van de verordening van dien. Zijn geen interne flexibiliteitsbevoegdheden in de verordening opgenomen, dan zal een wijziging van een gebruiksvorm die niet in de verordening is voorzien, enkel kunnen worden toegestaan door een wijziging van de verordening, al dan niet voorafgegaan door een projectbesluit als bedoeld in art. 3.8b Wro.<sup>20</sup>

Door de mogelijkheid tot opnemen van interne flexibiliteitsbevoegdheden onderscheidt de beheersverordening zich overigens duidelijk van het in art. 3.7 Wro geregelde voorbereidingsbesluit. Hoewel ook de totstandkomingsprocedure, de geldingsduur en de rechtsbescherming omtrent het voorbereidingsbesluit verschillen, zien wij ook inhoudelijk dus een duidelijk verschil tussen het voorbereidingsbesluit en een beheersverordening.<sup>21</sup>

Niet ontkend kan echter worden dat er formeel-juridisch een spanning bestaat tussen de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro en de gelijktijdige mogelijkheid die de Wro biedt om interne flexibiliteitsbevoegdheden in de verordening op te nemen. Door toepassing van dergelijke instrumenten kunnen immers, hoe miniem ook, ruimtelijke ontwikkelingen worden toegestaan binnen de looptijd van de verordening. De vraag rijst daardoor of er op enigerlei wijze een maximum toelaatbare schaal aan interne flexibiliteitsbevoegdheden moet worden aangenomen. In absolute termen kunnen wij daarover niets zeggen, al lijkt het ons wel zo te zijn dat als een gemeenteraad een grote mate van flexibiliteit in de beheersverordening wenst in te bouwen, dat een indicatie is voor het feit dat het desbetreffende gebied gezien art. 3.29 lid 1 Wro niet optimaal geschikt is voor regulering bij beheersverordening. Een hard juridisch handvat wanneer een grens wordt overschreden en op grond van art. 3.29 lid 1 Wro moet worden gekozen voor een bestemmingsplan, kan ons inziens echter niet worden gegeven. Indien de wetgever een nadere toelichting achterwege laat, zal het uiteindelijk aan de rechter zijn (de bestuursrechter bij wijze van exceptieve

---

<sup>19</sup> TK 28 916, nr 6.

<sup>20</sup> Ter afwijking van de beheersverordening kan natuurlijk ook een (postzegel)bestemmingsplan worden vastgesteld.

<sup>21</sup> Volledigheidshalve moet worden vermeld dat dit inhoudelijke verschil in de literatuur door anderen niet wordt erkend; A. Ch. Fortgens, a.w., p, 4.

toetsing of de civiele rechter, zie par. B7) om op dit punt duidelijkheid te verschaffen.

**Conclusie:**

Voorstelbaar is dat artikel 3.29 lid 1 Wro zo wordt uitgelegd dat de beheersverordening zich niet beperkt tot het feitelijk bestaande gebruik maar dat de op grond van een geldend bestemmingsplan toegelaten gebruiksvormen als bestaand gebruik mogen worden vastgelegd. Van een bevrozing van de bestaande situatie behoeft dan geen sprake te zijn. De wetgever moet omtrent de term bestaand gebruik meer duidelijkheid verschaffen. Een bevrozing van de bestaande feitelijke situatie kan ook worden voorkomen door de beheersverordening te voorzien van interne flexibiliteitsbevoegdheden. Of, en zo ja in welke mate, het opnemen van interne flexibiliteitsbevoegdheden aan een maximum is gebonden, valt op basis van de wettekst en ook overigens niet te zeggen.

Een regeling conform het bestaande gebruik behoeft niet enkel legaal bestaand gebruik te betreffen. Een beperking tot legaal gebruik valt in de eerste plaats niet in art. 3.29 lid 1 Wro te lezen. Daar komt bij dat de beheersverordening in de Wro geldt als alternatief voor het bestemmingsplan. Ook bij de vaststelling van een bestemmingsplan is het alleszins toegestaan dat de gemeenteraad illegale gebruiksvormen positief bestemd.<sup>22</sup> Niet valt in te zien dat zulks bij de vaststelling van een beheersverordening principieel anders zou moeten of behoren te zijn. Een regeling van illegaal gebruik in de beheersverordening laat onverlet dat derden-belanghebben om handhaving van de (voorheen) illegale situatie verzoeken. In het kader van de (afwijzende) beslissing op het verzoek om handhaving, kan de rechtmatigheid van de beheersverordening bij de bestuursrechter aan de orde komen. Mocht blijken dat de illegale situatie niet gelegaliseerd had mogen worden, dan is voorstelbaar dat het desbetreffende deel van de beheersverordening door de bestuursrechter onverbindend wordt verklaard.

*A4. Dient de beheersverordening te voorzien in met bestemmingsplannen vergelijkbaar overgangsrecht?*

Bij de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan moet rekening gehouden worden met gerechtvaardigde belangen van grondgebruikers. Dit komt tot uitdrukking door het opnemen van overgangsrecht in het bestemmingsplan. Het overgangsrecht komt er in hoofdzaak kort gezegd op neer dat bestaand gebruik dat op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan plaatsvond, onder het nieuwe bestemmingsplan mag worden voortgezet. Ten aanzien van bouwwerken wordt doorgaans bepaald dat deze binnen de in het bestemmingsplan aangegeven marges mogen worden vernieuwd en uitgebreid. Veelal zal de feitelijk bestaande situatie in het nieuwe bestemmingsplan worden gerespecteerd door deze positief te bestemmen.<sup>23</sup> Wordt een beheersverordening vastgesteld, dan zal een “positieve bestemming” in beginsel regel zijn. In dat geval komt men aan de toepassing van overgangsrecht niet toe. Overgangsrecht is pas relevant als de gemeenteraad voornemens is een beheersverordening vast te stellen die een regeling bevat die afwijkt van de bestaande feitelijke situatie.<sup>24</sup> Voor de goede orde brengen wij op deze plaats in herinnering dat een van de feitelijke situatie afwijkende regeling alleen mogelijk is indien onder bestaand gebruik als

<sup>22</sup> Een verplichting tot positief bestemmen bestaat echter niet; zie daarover uitgebreid J.J. Fokke in haar annotatie bij ABRS 2 oktober 2002, AB 2003, 266.

<sup>23</sup> Uitgebreid over positief bestemmen H.J. de Vries, De rechtspositie van bestaand gebruik bij de herziening van een bestemmingsplan, BR 2005, p. 531-537.

<sup>24</sup> Bijvoorbeeld omdat op grond van het bestemmingsplan bestaande maar niet benutte bouwmogelijkheden, in de beheersverordening worden geschrapt. Referent Lapré gaf aan in een beheersverordening in principe rekening te willen houden met bestaande nog niet benutte bouwmogelijkheden en een beheersverordening niet voor het wegbestemmen van bestaand feitelijk gebruik te willen gebruiken.

bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro, niet alleen het feitelijk bestaande gebruik maar ook het planologisch toegelaten gebruik mag worden verstaan.

In de bestemmingsplanpraktijk is een grote verscheidenheid aan overgangsbepalingen ontstaan.<sup>25</sup> In de memorie van toelichting bij de Wro wordt opgemerkt dat de regering voornemens is om de algemene uitgangspunten voor het overgangsrecht uit te werken in een amvb als bedoeld in artikel 3.28 Wro.<sup>26</sup> Ook voor het overgangsrecht dat in een beheersverordening wordt opgenomen, zouden bij amvb algemene regels geformuleerd kunnen worden (zie art. 3.29 lid 5 Wro). Aangezien beheersverordeningen per definitie overwegend conserverend van aard zullen zijn, en aldus naar verwachting onderling meer gemeenschappelijke kenmerken zullen hebben dan bestemmingsplannen, leent een onderwerp als overgangsrecht zich waarschijnlijk bij uitstek voor nadere regeling bij amvb. Daarbij verdient de peildatum voor het overgangsrecht bijzondere aandacht, omdat een met het bestemmingsplan vergelijkbare totstandkomingsprocedure bij de beheersverordening ontbreekt.

**Conclusie:**

Indien de in de beheersverordening vastgelegde gebruiksvormen kunnen afwijken van de feitelijk bestaande situatie, zal in de beheersverordening overgangsrecht opgenomen moeten worden. Bij amvb kunnen algemene regels inzake het in de verordening op te nemen overgangsrecht worden gesteld.

*A5. In hoeverre heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid bij het aanwijzen van gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien?*

Volgens vaste jurisprudentie komt de gemeenteraad een grote mate van beleidsvrijheid toe bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Dat geldt de begrenzings van het plan alsook de inhoud als zodanig.<sup>27</sup> Het vaststellen van een beheersverordening geldt als alternatief voor het vaststellen van een bestemmingsplan.<sup>28</sup> Reeds om die reden valt niet goed in te zien of en zo ja om welke reden, bij de vraag of wordt gekozen voor een bestemmingsplan of een beheersverordening, de gemeenteraad geen beleidsvrijheid zou toekomen. Maar belangrijker is dat art. 3.29 lid 1 Wro de term “kan” bevat. In algemeen bestuursrechtelijke literatuur en jurisprudentie wordt het bestaan van een zogeheten “kan”-bepaling gezien als een bevoegdheidstoedeling waarbij het bestuursorgaan beleidsvrijheid is gelaten.<sup>29</sup> Of een beheersverordening wordt vastgesteld of een bestemmingsplan, behoort ingevolge de Wro derhalve tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad en zal als zodanig marginaal door de rechter worden getoetst. Om die reden wordt in B7 ook de term “redelijkerwijs” gehanteerd. Geconstateerd is echter eveneens dat art. 3.29 lid 1 Wro in inhoudelijke zin een clausulering bevat luidende dat geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. In algemeen

<sup>25</sup> Zie hierover: P. van der Ree, Ongewenst ruimtegebruik en de herziening van een bestemmingsplan (2), TO 2004, p. 166-180.

<sup>26</sup> TK 2002-2003, 28916, nr. 3, p. 37.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld de annotatie van P. van der Ree onder ABRS 8 oktober 2003, AB 2004, 44. Anders dan onder de oude WRO, verplicht de Wro tot de vaststelling van een bestemmingsplan voor het gehele grondgebied, behoudens die gebieden waarvoor een beheersverordening wordt vastgesteld. Kortom, onder de Wro wordt het gehele gemeentelijke grondgebied door bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen gedekt.

<sup>28</sup> In art. 3.29 lid 1 Wro wordt immers gesteld dat kan worden besloten om *in plaats van een bestemmingsplan* een beheersverordening vast te stellen. N.B. ingevolge art. 3.30 Wro is het uitgesloten dat voor een gebied een bestemmingsplan én een beheersverordening tegelijkertijd gelden.

<sup>29</sup> Een illustratie daarvan betreft bijv. ABRS 9 september 2006 (nr. 200510594/1; APV Groningen). In deze uitspraak toetst de Afdeling nota bene *ambtshalve* of de desbetreffende bepalingen van de APV waarop het bestreden besluit is gebaseerd rechtmatig zijn.

bestuursrechtelijke termen is hier sprake van een zogenoemde *vage norm*. Ten aanzien van een vage norm geldt dat het bestuursorgaan zogeheten beoordelingsvrijheid toekomt; de rechter zal meer dan marginaal mogen toetsen of in een concreet geval aan de vage norm is voldaan. Gelet op de aard van de materie behoeft ons inziens echter niet te worden verwacht dat de rechter zelfstandig inhoudelijk gaat beoordelen of de gemeenteraad zich terecht op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Ook wat betreft de vage norm zal naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van een redelijkheidstoets.

**Conclusie:**

De gemeenteraad komt beleidsvrijheid tot bij de keus voor een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan. Een eventuele toetsing door de civiele rechter zal zich daarom naar alle waarschijnlijkheid beperken tot een redelijkheidstoets.

### 3 Voorbereiding en totstandkoming van de beheersverordening

*B1. Kan de beheersverordening worden gezien als ruimtelijk beleid waarop de inspraakprocedure van de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing is of zou behoren te zijn?*

Op de vaststelling van een gemeentelijke verordening als zodanig zijn geen specifieke procedurevoorschriften van toepassing. Noch de Gemeentewet noch de Wro bevat dergelijke voorschriften. Wel is het zo dat gemeentelijke verordeningen moeten worden bekendgemaakt conform het bepaalde in art. 139 Gemeentewet. Nu de Wro ten aanzien van de bekendmaking van een beheersverordening geen van de Gemeentewet afwijkende bepalingen bevat en de beheersverordening onmiskenbaar een gemeentelijke verordening is, zal ook een dergelijke verordening conform art. 139 Gemeentewet bekend gemaakt moeten worden.

Iets anders is of op de *voorbereiding* van de beheersverordening specifieke procedurevoorschriften van toepassing zijn. De Wro bevat ook ten aanzien van de voorbereidingsprocedure geen voorschriften. De Gemeentewet daarentegen draagt gemeenten in art. 150 van die wet op om een inspraakverordening vast te stellen. In die verordening moet onder meer zijn bepaald welke ruimtelijke beleidsvoornemens via de in de inspraakverordening voorgeschreven procedure worden voorbereid. Tot 1 juli 2005 – de datum waarop art. 6a WRO werd geschrapt – was in alle gemeenten de inspraakverordening van toepassing op de voorbereiding van een ontwerp-bestemmingsplan. Na voornoemde datum is dit slechts in die gemeenten het geval waarin in de inspraakverordening is bepaald dat een ontwerp-bestemmingsplan aan inspraak wordt onderworpen. Denkbaar is dat ook de voorbereiding van een beheersverordening in de gemeentelijke inspraakprocedure wordt aangewezen als zijnde een ruimtelijk beleidsvoornemen dat aan inspraak wordt onderworpen. Dat ligt ons inziens in ieder geval voor de hand voor die gemeenten waar bij de voorbereiding van een ontwerp-bestemmingsplan nog steeds een inspraakverplichting geldt. De beheersverordening komt immers in plaats van het bestemmingsplan en regelt naar zijn aard dezelfde inhoudelijke materie. Of een inspraakverplichting geldt, is hoe dan ook steeds afhankelijk van de (inspraakverordening van) desbetreffende gemeente.<sup>30</sup>

#### **Conclusie:**

De voorbereiding en totstandkoming van een beheersverordening kan worden gezien als een ruimtelijk beleidsvoornemen in de zin van art. 150 Gemeentewet. De gemeentelijke inspraakverordening kan op de voorbereiding van de beheersverordening door de gemeenteraad van toepassing worden verklaard. Is dat het geval, dan verloopt de inspraak in beginsel met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, tenzij de gemeenteraad in de inspraakverordening anders heeft bepaald.

*B2. Zijn er overige procedurevoorschriften op de voorbereiding en de totstandkoming van de beheersverordening van toepassing?*

Naast mogelijk anderszins art. 150 Gemeentewet zijn er geen verdere procedurevoorschriften op de voorbereiding of de totstandkoming van een beheersverordening van toepassing. Met dien verstande dat het vaststellen van een verordening een besluit tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften betreft. Op een dergelijk besluit is hoofdstuk 3 Awb van toepassing, met dien verstande dat afdeling 3.2. Awb ingevolge art. 3:1 lid 1 Awb alleen van toepassing is voorzover de aard van het algemeen verbindende voorschrift zich niet tegen toepassing van de

<sup>30</sup> In de gemeente Zwolle bijvoorbeeld wordt per concreet geval bezien of inspraak conform de inspraakverordening wordt verleend, aldus referent Lapré.



in die afdeling opgenomen voorschriften (zorgvuldigheidsbeginsel, verbod van willekeur en evenredigheidsbeginsel) verzet.

Verder staat het bestuursorganen (in casu de gemeenteraad) vrij om ten aanzien van de hen toekomende bevoegdheden beleidsregels vast te stellen.<sup>31</sup> Deze beleidsregels kunnen procedurevoorschriften inhouden.<sup>32</sup> Of beleidsregels ten aanzien van de procedure omtrent de vaststelling van de beheersverordening worden vastgesteld en zo ja welke inhoud deze beleidsregels dan precies hebben, bepaalt de gemeenteraad zelf.

**Conclusie:**

Op de vaststelling van een beheersverordening is hoofdstuk 3 Awb grotendeels van toepassing. Ten aanzien van de te volgen procedure kan de gemeenteraad naar eigen inzicht beleidsregels vaststellen.

*B3. Kunnen bij de voorbereiding van de beheersverordening sectorale onderzoeksverplichtingen gelden (bijv. m.e.r.-procedure, luchtkwaliteit)?*

Bij de voorbereiding en de vaststelling van een bestemmingsplan kan men worden geconfronteerd met onderzoeksverplichtingen die hun grondslag vinden in sectorale wetgeving. Te denken valt onder andere aan onderzoeksverplichtingen op basis van de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, hoofdstuk 7 van de Wet Milieubeheer (m.e.r.), het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005). Nu de beheersverordening geldt als alternatief voor de vaststelling van een bestemmingsplan, is in beginsel de vraag gerechtvaardigd of de onderzoeksverplichtingen die zich in een bestemmingsplanprocedure kunnen aandienen, ook van toepassing kunnen zijn bij de vaststelling van een beheersverordening.

Naar alle waarschijnlijkheid zal de mate van sectorale onderzoeksverplichtingen bij de vaststelling van een beheersverordening (zeer) gering zijn. De reden daarvoor is dat het overgrote deel van de sectorale wetgeving een onderzoeksplicht slechts oplegt voorzover met het bestemmingsplan *nieuwe ontwikkelingen* worden toegestaan die feitelijk noch planologisch reeds zijn voorzien. Een MER hoeft bijvoorbeeld niet opgesteld te worden indien een bestemmingsplan slechts de bestaande feitelijke en/of planologische situatie vastlegt. Ook voor het Blk 2005 geldt dat uitgangspunt.<sup>33</sup>

Het geheel overziende, kan daarom in algemene termen worden gesteld dat alleen sectorale onderzoeksverplichtingen die gelden bij de vaststelling van een conserverend bestemmingsplan, in gelijke mate zullen hebben te gelden bij de vaststelling van een beheersverordening. Immers, wat betreft de te regelen materie verschilt een beheersverordening niet van een bestemmingsplan. Van de onderzoeksverplichtingen die zich naar huidig recht bij de vaststelling van een conserverend bestemmingsplan zouden kunnen voordoen, verdient het Bevi nader aandacht. In dit besluit is wat betreft de normen die voor de externe veiligheid hebben te gelden, niet alleen de toekomstige (planologische) situatie van belang. Het Bevi bevat op sommige plaatsen ook regels voor bestaande situaties. Bijvoorbeeld ten aanzien van de vestiging van LPG-tankstations in de nabijheid van kwetsbare objecten zoals woningen. Niet in te zien valt dat bij de keus voor een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan, deze normering uit het Bevi ineens niet meer hoeft te gelden. De

<sup>31</sup> Art. 4:81 Awb.

<sup>32</sup> Dat soort beleidsregels komt in de praktijk bijvoorbeeld op grote schaal voor bij de procedure die geldt ten aanzien van verzoeken om planschadevergoeding als bedoeld in art. 49 WRO.

<sup>33</sup> Zie ABRS 6 september 2006 (nr. 200506409/1; tracébesluit Hintham).

vraag rijst wel of het Bevi in het kader van de Invoeringswet Wro aanpassing behoeft in die zin, dat ook de vaststelling van een beheersverordening in het Bevi wordt genoemd als een bevoegdheid waarbij aan het Bevi moet worden getoetst.<sup>34</sup>

**Conclusie:**

In het kader van de vaststelling van een beheersverordening kan een onderzoeksverplichting bestaan die voortvloeit uit een sectorale wet. Aannemelijk is dat het enkel onderzoeksverplichtingen betreft die ook hebben te gelden bij de vaststelling van een conserverend bestemmingsplan.

*B4. Wat is in dit geval de betekenis van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM?*

Ingevolge het Europese recht, in het bijzonder art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, is kort gezegd gegarandeerd dat iemand ongestoord zijn eigendom kan genieten en dat eigendom niet zonder tussenkomst van de rechter kan worden ontnomen of beperkt. Ook verplicht dit artikel onder omstandigheden tot het vergoeden van schade door de overheid vanwege door de overheid gemaakte inbreuken op het eigendomsrecht van particulieren. Vooropgesteld moet worden dat ook de regeling in een beheersverordening kan leiden tot het inperken van eigendom. Immers, indien gronden en opstallen in principe voor alle mogelijke vormen van gebruik geschikt zijn, leidt een beperking tot het bestaande gebruik tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen en daarmee tot een inperking van de eigendom.<sup>35</sup> Naar valt aan te nemen behoeven in relatie tot art. 1 van het Eerste Protocol aan de beheersverordening geen verdergaande eisen te worden gesteld dan het geval is bij de vaststelling van een bestemmingsplan.<sup>36</sup> Op het punt van de schadevergoeding waarborgt de Wro net als bij het bestemmingsplan dat een eventuele waardevermindering van de onroerende zaak door de overheid wordt vergoed in de vorm van een tegemoetkoming in de geleden schade (art. 6.1 e.v. Wro). Er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat met deze regeling niet of in onvoldoende mate wordt voldaan aan de eisen van art. 1 van het Eerste Protocol.<sup>37</sup>

Ten aanzien van de rechterlijke toetsing wijkt de beheersverordening duidelijk af van het bestemmingsplan. De vraag omtrent de rechtmatigheid van de vaststelling van het bestemmingsplan kan immers aan de bestuursrechter worden voorgelegd, terwijl de bestuursrechtelijke weg bij de vaststelling van een beheersverordening is afgesloten (art. 8.2 sub a Awb). Uit art. 1 van het Eerste Protocol kan echter niet worden afgeleid dat een *bestuursrechtelijke* rechtsgang open moet staan ten aanzien van de beperking of ontneming van eigendom. Voldoende is dat enige rechter om een oordeel kan worden gevraagd. In paragraaf B7 wordt uiteengezet dat in ieder geval de civiele rechter kan worden benaderd om een rechtmatigheidsoordeel over de vaststelling van een beheersverordening te geven. De bestuursrechter kan eventueel bij wijze van indirecte toetsing evenzeer de rechtmatigheid van een beheersverordening beoordelen. Aldus lijkt bezien vanuit de eisen die art. 1 van het Eerste Protocol daaraan stelt, in voldoende mate in een rechterlijke toetsingsmogelijkheid voorzien.

<sup>34</sup> Vgl. art. 5 Bevi waarin de bevoegdheden uit de WRO staan opgesomd waarbij aan het Bevi moet worden getoetst.

<sup>35</sup> Een ontneming van eigendom kan door een beheersverordening niet plaats vinden en blijft om die reden verder buiten beschouwing.

<sup>36</sup> Zie o.a. ABRS 28 april 2004, AB 2004, 276 waarin de vaststelling van een bestemmingsplan in algemene zin niet in strijd wordt geacht met art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

<sup>37</sup> Voor een beschouwing over de wijze waarop het EHRM toetst aan art. 1 van het Eerste Protocol zij verwezen naar o.a. R. Mellenbergh en B.J. Schueler, De mogelijkheden van afschaffing of beperking van het zelfrealisatiebeginsel, BR 2006, p. 885 e.v.

**Conclusie:**

De eisen van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM zijn bij de beheersverordening net zozeer van toepassing als bij een bestemmingsplan. De regeling omtrent de beheersverordening in de Wro is naar valt aan te nemen niet in strijd met art. 1 van het Eerste Protocol.

*B5. Moet voorafgaand en gedurende de totstandkoming van de beheersverordening voorbereidingsbescherming gelden? En zo ja, hoe dient dan de afstemming met de bouwvergunningprocedure te zijn?*

Bedacht moet worden dat het bestemmingsplan dat voor het in de beheersverordening op te nemen gebied geldt, meer gebruiksmogelijkheden kan bieden dan de gebruiksvormen die een grondgebruiker op een bepaald moment feitelijk ontplooit. Dat betekent dat als niet wordt voorzien in een bepaalde vorm van voorbereidingsbescherming hangende de procedure van totstandkoming van de beheersverordening, het risico bestaat dat bestaande gebruiksvormen - waarvan de gemeenteraad voornemens is om die als zodanig in de beheersverordening vast te leggen - worden gewijzigd voordat de beheersverordening daadwerkelijk is vastgesteld. De vastgestelde beheersverordening is in dat geval bij de inwerkingtreding reeds achterhaald en in juridisch opzicht niet accuraat, hetgeen de efficiëntie en rechtszekerheid zeker niet ten goede komt.<sup>38</sup>

Om zulks te voorkomen moet worden voorzien in een voorbereidingsbescherming voorafgaande aan en gedurende de totstandkoming van de beheersverordening. Die voorbereidingsbescherming zal dan niet alleen betrekking moeten hebben op aanvragen om bouwvergunning (en aanleg- en sloopvergunningen) maar ook op het gebruik in enge zin. De Wro maakt in art. 3.7 weliswaar mogelijk dat aan het voorbereidingsbesluit voorschriften worden verbonden die verbieden dat bestaand gebruik wordt gewijzigd, maar geconstateerd moet worden dat art. 3.7 Wro in het geheel niet van toepassing is bij de beheersverordening. Van enige vorm van voorbereidingsbescherming bij de totstandkoming van een beheersverordening is thans geen sprake. Dat lijkt ons een lacune in het wetsvoorstel te zijn die de vaststelling van een beheersverordening compliceert.

De precieze invulling van voorbereidingsbescherming - mocht de wetgever daartoe alsnog besluiten - behoeft bij de beheersverordening overigens bijzondere aandacht. Belangrijkste knelpunt is dat anders dan bij de totstandkoming van een bestemmingsplan, er geen wettelijke totstandkomingsprocedure geldt (zie par. B1-B7). Om precies te zijn ontbreekt bij de beheersverordening een wettelijk aanknopingspunt waaraan het eindigen van de voorbereidingsbescherming wordt gekoppeld indien de gemeenteraad de totstandkoming van de beheersverordening vertraagt of zelfs geheel van vaststelling afziet. Het is niet wenselijk dat in al die gevallen de volledige geldingsduur van de voorbereidingsbescherming moet worden afgewacht of dat de bescherming eindeloos doorloopt. Vergelijkbaar met het bepaalde in art. 50 lid 1 Woningwet, is het wenselijk dat de Wro in zo'n geval waarborgen biedt dat de voorbereidingsbescherming eindigt. Denkbaar is dat om die reden in de wet een termijn wordt genoemd die ziet op de tijd die mag verstrijken tussen het begin van de voorbereidingsbescherming en de daadwerkelijke vaststelling van de beheersverordening. Hoe lang die termijn moet zijn is primair een bestuurlijke keuze die mede afhangt van de tijd die gemeenten naar schatting nodig hebben voor het vaststellen van een beheersverordening. Ons ontbreken thans gegevens om daarover onderbouwde uitspraken te kunnen doen.

<sup>38</sup> Tenzij de verordening letterlijk niet meer inhoudt dan dat op het moment van inwerkingtreding van de verordening (of een ander peilmoment) bestaand gebruik mag worden voortgezet. Een dergelijke normering is ons inziens echter uiterst rechtsonzeker en daarom niet wenselijk.

Wordt besloten tot het opnemen van de mogelijkheid van voorbereidingsbescherming, dan is het wat betreft de relatie met de bouwvergunningprocedure systeemtechnisch wenselijk dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de systematiek zoals die in art. 50 Woningwet is neergelegd. Het betreft dan in het bijzonder de aanhoudingsplicht. Voorkomen moet worden dat het systeem van aanhouden verschilt naargelang een bouwaanvraag wordt getoetst aan een bestemmingsplan dan wel een beheersverordening. Voor het maken van onderscheid daarin bestaat juridisch gezien geen enkele reden. Dat betekent in concreto dat aanvragen om bouwvergunning worden aangehouden indien de aanvraag binnenkomt nadat de voorbereidingsbescherming is gaan gelden. De aanhouding duurt totdat de voorbereidingsbescherming ingevolge de Wro is vervallen. Zojuist is al opgemerkt dat de Wro een voorziening zal moeten treffen om te voorkomen dat de voorbereidingsbescherming – en dus ook de aanhouding van bouwaanvragen – eindeloos door loopt.

**Conclusie:**

De Wro voorziet niet in voorbereidingsbescherming voorafgaande aan en gedurende de totstandkoming van een beheersverordening. Daardoor bestaat de kans dat een vastgestelde beheersverordening op het moment van inwerkingtreding is achterhaald. Ten einde zulks te voorkomen, zou de Wro moeten voorzien in voorbereidingsbescherming. Wat betreft bouwaanvragen zou moeten worden aangesloten bij de systematiek van art. 50 Woningwet.

*B6. Wat is de rol van de provincie en het Rijk bij de voorbereiding en de totstandkoming van de beheersverordening?*

Anders dan bij de bestemmingsplanprocedure, voorziet de Wro niet in enige bemoeienis of interventiemogelijkheid voor Rijk of provincie bij de totstandkoming van een beheersverordening. Wellicht dat de achterliggende gedachte daarbij is dat een beheersverordening nimmer kan leiden tot ruimtelijke ontwikkelingen en dat om die reden aan enige bemoeienis van Rijk en provincie juridisch gezien geen behoefte bestaat. Afgezien van het feit dat de beheersverordening wel degelijk op enige schaal ruimtelijke ontwikkelingen kan toestaan, zou het ook zo kunnen zijn dat provincie of Rijk door een vastlegging van de feitelijke situatie provinciale belangen of nationale belangen zien doorkruist. Denk bijvoorbeeld aan een regeling in een beheersverordening die agrarische bebouwing in de uiterwaarden vastlegt, terwijl de provincie de uiterwaarden van bebouwing gevrijwaard wil zien. Geconstateerd moet worden dat de Wro geen mogelijkheden biedt voor provincie of Rijk om langs juridische weg in de procedure omtrent de vaststelling van een beheersverordening te participeren.<sup>39</sup>

Het voorgaande betekent echter zeker niet dat provincie noch Rijk langs juridische weg invloed kunnen uitoefenen op een door de gemeenteraad vast te stellen of vastgestelde beheersverordening. De inhoud van een beheersverordening kan worden ingekaderd door algemene regels van provincie of Rijk (hoofdstuk 4 Wro). De werking van dergelijke regels richting beheersverordening is identiek aan de werking die deze regels richting het bestemmingsplan hebben: binnen een jaar na inwerkingtreding van de algemene regels (of een andere in de algemene regel genoemde termijn; art. 4.1 lid 2 Wro/art.4.3 lid 2 Wro) is de gemeente verplicht om een beheersverordening vast te stellen met inachtneming van de algemene regels dan wel een bestaande beheersverordening aan de algemene regels aan te passen.

---

<sup>39</sup> Uiteraard laat het ontbreken van juridische mogelijkheden onverlet dat politiek-bestuurlijke wegen kunnen worden aangewend om gemeenten op andere gedachten te brengen.

Provincie noch Rijk hebben de bevoegdheid om aanwijzingen aan gemeenten te geven met betrekking tot beheersverordeningen. Ten aanzien van bestemmingsplannen bestaat die bevoegdheid wel.

Vorst is het mogelijk dat - indien provinciale dan wel nationale belangen dat noodzakelijk maken - de provincie respectievelijk het Rijk voor (delen van) een gemeente een inpassingsplan vaststellen. Ingevolge art. 3.30 Wro leidt de inwerkingtreding van een dergelijk plan ertoe dat voor het in het inpassingsplan begrepen gebied de beheersverordening vervalt (wij nemen tenminste aan dat waar art. 3.30 Wro spreekt over *bestemmingsplan*, ook het inpassingsplan zal zijn bedoeld<sup>40</sup>). Ook hebben Rijk en provincie (art. 3.32 en 3.33 Wro) de mogelijkheid om een projectbesluit te nemen waarmee wordt afgeweken van het bepaalde in een beheersverordening.

Het vorenstaande overziende, lijkt het – hoewel de Wro daartoe als gezegd geenszins verplicht - niet onverstandig dat een gemeente die voornemens is om een beheersverordening vast te stellen, daarover in overleg treedt met in ieder geval de provincie om eventuele strijdigheden met provinciaal ruimtelijk beleid en een ingrijpen door de provincie nadat de beheersverordening is vastgesteld, te voorkomen.

**Conclusie:**

De Wro kent de provincies noch het Rijk (interventie)bevoegdheden toe in het kader van de totstandkoming van beheersverordeningen. Via de vaststelling van algemene regels kunnen provincie en Rijk de inhoud van beheersverordeningen mede bepalen. Afwijken van de beheersverordening kan door provincie en Rijk worden bereikt door het nemen van een projectbesluit of het vaststellen van een inpassingsplan.

*B7. Op welke wijze kan de vaststelling van een beheersverordening (en de inhoud) bij de rechter aan de orde worden gesteld?*

Tegen de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften staan geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open, aangezien zulks in art. 8.2 sub a Awb expliciet is uitgesloten.<sup>41</sup> In dat opzicht wijkt de beheersverordening principieel af van de bestemmingsplanprocedure, waarbij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg recht spreekt. Wel kan de bestuursrechter bij wijze van zogeheten exceptieve toetsing de inhoud van verordeningen, en dus ook van een beheersverordening, in een bestuursrechtelijk geschil beoordelen. Deze vorm van rechterlijke toetsing komt er op neer dat in het kader van een door een belanghebbende ingesteld beroep tegen een besluit waarvoor de bevoegdheid in de beheersverordening is gelegen, de rechtmatigheid van de inhoud van de verordening door de bestuursrechter wordt beoordeeld.<sup>42</sup> Toegespitst op de beheersverordening zou het dan bijvoorbeeld kunnen gaan om een op basis van die verordening verleende ontheffing of een aanlegvergunning. Nu deze rechterlijke toetsing altijd over de band van een genomen besluit loopt, wordt ook wel gesproken van een indirecte toetsing door de bestuursrechter. Herhaald

<sup>40</sup> In art. 3.19 lid 3 Wro is weliswaar bepaald dat een inpassingsplan deel uitmaakt van het gemeentelijke bestemmingsplan, maar daarmee is niet gezegd dat een inpassingsplan een geldende beheersverordening opzij zet als bedoeld in art. 3.30 Wro.

<sup>41</sup> Ingevolge art. 3.1 lid 1 Awb is op de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften ook slechts een deel van Hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing.

<sup>42</sup> Het gaat hier om belanghebbenden als bedoeld in art. 1:2 Awb; het IPO geeft in de reactie op dit rapport te kennen dat ook rijk en provincie in voorkomend geval als belanghebbende zouden moeten worden gekwalificeerd.

zij dat een rechtstreeks beroep tegen de vaststelling van een beheersverordening niet tot de mogelijkheden behoort.<sup>43</sup>

Indien en voorzover een rechtzoekende geen toegang heeft tot de bestuursrechter, kan hij een actie instellen bij de civiele rechter. De civiele rechter fungeert in zo'n geval als "restrechter", waarbij opmerking verdient dat de civielrechtelijke rechtsgang in vergelijking tot de bestuursrechtelijke variant, als een voor de burger minder aantrekkelijke rechtsgang (want duurder en minder laagdrempelig) wordt gezien. Omdat tegen de vaststelling van een beheersverordening geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, zoals zojuist uiteengezet, staat vast dat de civiele rechter kan worden benaderd om de rechtmatigheid van een vastgestelde beheersverordening te toetsen.

**Conclusie:**

Tegen de vaststelling van een beheersverordening kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Wel kan de bestuursrechter de rechtmatigheid van een beheersverordening indirect toetsen of in het kader van een geweigerde vaststelling van een bestemmingsplan daarover een oordeel geven. Voorts is een actie bij de civiele rechter vanwege de vaststelling van een beheersverordening mogelijk.

---

<sup>43</sup> Een belanghebbende in een gebied waarvoor een beheersverordening geldt kan verzoeken om de vaststelling van een bestemmingsplan. De weigering om een bestemmingsplan vast te stellen – bijvoorbeeld omdat voor het gebied met een beheersverordening wordt volstaan – is onder vigeur van de Wro appellabel. In het kader van een ingesteld beroep tegen de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen, kan de rechtmatigheid van de beheersverordening eveneens aan de orde worden gesteld.



## 4 Inhoud van de beheersverordening

*CI. Welke (inhoudelijke) elementen moet een beheersverordening ten minste bevatten? In hoeverre bieden de ervaringen met de leefmilieuverordening uit de WSDV daarbij bruikbare handvatten?*

De beheersverordening ziet blijkens art. 3.29 lid 1 Wro op het gebruik van gronden en opstallen binnen een bepaald gebied. Uit die doelstelling vloeit logischerwijs voort dat een beheersverordening in enigerlei vorm zal moeten bestaan uit voorschriften waarin de toegelaten gebruiksvormen worden omschreven c.q. toegelicht en waarbij, voorzover relevant, wordt aangegeven welke nadere regels er gelden voor de in de verordening onderscheiden gebruiksvormen.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan gebruik als “woning” waarbij als nadere regel geldt dat in een woning een praktijkruimte mag worden gevestigd voor een beroep aan huis, met een maximale vloeroppervlakte van 20% van het vloeroppervlak van de woning.

Voorts zal in de verordening – nu dit net als het bestemmingsplan een territoriaal begrensd instrument betreft - op enigerlei wijze duidelijk gemaakt moeten worden voor welk gebied de verordening als zodanig geldt en welke deelgebieden binnen het verordeningsgebied worden onderscheiden. Een of meerdere kaarten van het verordeningsgebied en/of de onderscheiden deelgebieden lijkt daarvoor het meest aangewezen instrument. Hoe die kaart(en) in concreto wordt vormgegeven behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad.<sup>44</sup> Gezien de wens van de regering om op termijn (in ieder geval) alle bestemmingsplannen digitaal te kunnen uitwisselen en publiekelijk ter beschikking te hebben, zullen ook de beheersverordeningen aan die digitaliseringsdoelstelling moeten voldoen en dus moeten passen in het voor de bestemmingsplannen gekozen digitale format.<sup>45</sup>

Om de rechtmatigheid van een vastgestelde beheersverordening te kunnen beoordelen en om onder meer het in de verordening opgenomen overgangsrecht te kunnen toepassen, is het noodzakelijk dat in of bij de verordening inzichtelijk wordt gemaakt welke bestaande gebruiksvormen er op het moment van de vaststelling van de verordening waren.<sup>46</sup> Daartoe zal het bestaande gebruik voorafgaand aan de vaststelling van de beheersverordening moeten worden geïnventariseerd. Denkbaar, maar ons inziens niet noodzakelijk, is dat de inventarisatielijst onderdeel uitmaakt van de beheersverordening of integraal in de toelichting van de beheersverordening wordt opgenomen. Als de inventarisatielijst geen onderdeel uitmaakt van de verordening noch in de toelichting is opgenomen, dan zal deze zich in ieder geval bij de aan de beheersverordening ten grondslag gelegde stukken moeten bevinden en voor belanghebbenden (desgevraagd) beschikbaar moeten worden gesteld.

### **Conclusie:**

Naar zijn aard moet een beheersverordening voorschriften bevatten die de toegelaten gebruiksvormen binnen het verordeningsgebied omschrijven en toelichten. Voorts moet bij verordening zijn aangegeven voor welk gebied deze geldt en moeten voorafgaand aan de vaststelling van de verordening, de bestaande gebruiksvormen in het verordeningsgebied zijn geïnventariseerd.

<sup>44</sup> Vanzelfsprekend moeten tekens en aanduidingen die op de plankaart staan, worden verklaard in de vorm van een legenda.

<sup>45</sup> Dit digitaliseringsproject is bekend onder de naam DURP (Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Plannen).

<sup>46</sup> Vergelijkbaar met de inventarisatie die in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan plaatsvindt op grond van art. 9 Bro 1985.



*C2. Kan de beheersverordening dermate worden gedetailleerd dat de gebruiksmogelijkheden per perceel worden vastgelegd?*

In paragraaf A5 is gewezen op de grote mate van beleidsvrijheid die de gemeenteraad – binnen de kaders van de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro - geacht moet worden te hebben bij de keus voor de vaststelling van een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan. Die beleidsvrijheid geldt ook de inhoud van de verordening, in die zin dat het de gemeenteraad vrij staat om de aanduiding en omschrijving van de toegelaten gebruiksvormen te kiezen, de mate van detaillering, vormgeving en schaal van de plankaarten te bepalen en de opbouw en redactie van de voorschriften van de verordening te bepalen. Een en ander uiteraard zolang de regering niet besluit om ten aanzien van dit soort aspecten landelijk geldende uniforme voorschriften uit te vaardigen (bijv. in het nieuwe Bro).

Nu de Wro daaromtrent niets bepaalt, staat het de gemeenteraad vrij om in de beheersverordening een detailniveau te kiezen dat overeenkomt met de perceelsgrootte binnen het verordeningsgebied. Het resultaat daarvan zal zijn dat per perceel de gebruiksmogelijkheden in de verordening worden opgesomd. Het spreekt voor zich dat de verordening bij een perceelsgewijze normering over de gehele linie (voorschriften en plankaart) uitermate gedetailleerd wordt. Het is de vraag of in alle gevallen een perceelsgewijze normering nodig is om het gewenste doel te bereiken. Indien het bijvoorbeeld gaat om een (aaneengesloten) winkelgebied of industrieterrein, lijkt het ons voorstelbaar dat in de beheersverordening wordt volstaan met het aangeven van de toegestane gebruiksvormen binnen genoemde gebieden *als geheel*, waarbij de verschillende gebruiksvormen in algemene zin nader kunnen worden ingekaderd<sup>47</sup> en bijvoorbeeld aan een limiet kunnen worden gekoppeld.<sup>48</sup> In dat geval is een perceelsgewijze normering voor ieder bedrijfsperceel binnen het industrieterrein of voor iedere winkel binnen het winkelgebied, niet nodig.

**Conclusie:**

Een perceelsgewijze normering in de beheersverordening is mogelijk maar is niet altijd noodzakelijk.

De concrete inhoud van de beheersverordening is direct van belang voor eventuele planschade als bedoeld in art. 6.1 Wro. Wij merken daarover het volgende op. Artikel 6.1 tweede lid, onder a Wro bepaalt dat schade die geleden wordt als gevolg van de vaststelling van een beheersverordening, op de voet van artikel 6.1 van het wetsvoorstel voor vergoeding in aanmerking kan komen. Dat artikel 49 van de WRO geen vergelijkbare bepaling kent ligt voor de hand: de huidige WRO kent de figuur van de beheersverordening immers niet.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld een regel die inhoudt dat in kantoren geen horecagelegenheden mogen worden gevestigd of een regel dat winkels geen assortiment buiten het winkelpand mogen uitstallen.

<sup>48</sup> Een dergelijke wijze van “bestemmen” treft men ook in bestemmingsplannen aan.

<sup>49</sup> Opgemerkt zij dat nog een aantal andere (substantiële) wijzigingen wordt aangebracht. Aangezien deze wijzigingen in het kader van dit onderzoek verder niet van belang zijn, worden deze niet nader besproken. Zie daarvoor onder andere: G.M. van den Broek, Het wetsontwerp voor een nieuwe planschaderegeling, BR 2004, p. 643-654.

Dat de beheersverordening aan de lijst van besluiten die recht kunnen geven op planschade wordt toegevoegd, lijkt op het eerste oog voor de hand te liggen. Immers, de beheersverordening vormt op grond van artikel 3.29 Wro een alternatief voor een bestemmingsplan. Aangezien een wijziging van de bepalingen van een bestemmingsplan aanleiding kan vormen voor een planschadeclaim, lijkt logisch dat zulks ook voor de beheersverordening geldt.

Wordt – voorzover mogelijk - in een beheersverordening de bestaande *planologische* situatie vastgelegd, dan kan van planschade geen sprake zijn. Dat ligt anders als in de beheersverordening de *feitelijk bestaande* situatie wordt vastgelegd. Deze feitelijke situatie behoeft immers niet overeen te stemmen met de planologische situatie. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een bouwmogelijkheid die het bestemmingsplan biedt en waarvan nog geen gebruik is gemaakt. Als in het kader van de vaststelling van de beheersverordening besloten wordt deze bouwmogelijkheid te schrappen, omdat de gemeenteraad de feitelijk bestaande situatie wenst te conserveren, zal wel degelijk sprake kunnen zijn van een planologische verslechtering. In dat geval zal er in beginsel een aanspraak op planschade bestaan. Het voorbeeld betreft een situatie waarin sprake is van een planologische verslechtering die het eigen perceel van de belanghebbende betreft. Gevallen waarin schade ontstaat doordat de bestemming van percelen in de omgeving van het perceel van de belanghebbende wordt gewijzigd, zijn, gelet op het conserverende karakter van de beheersverordening, moeilijk voorstelbaar.

*C3. Kan een beheersverordening een thematische normering bevatten (bijv. ten aanzien van bedrijfsdoeleinden of aan huis gebonden beroepen?)*

Deze vraag is in de kern hiervoor al aan de orde gekomen. Ons inziens staat de Wro er niet aan in de weg dat de normering in een beheersverordening per thema (en niet per perceel) wordt ingericht.<sup>50</sup>

Denkbaar is bijvoorbeeld dat voor bijgebouwen binnen het verordeninggebied een standaardregeling geldt of dat de openbare ruimte een uniforme regeling krijgt. De thema's zijn dan "bijgebouwen" en "openbare ruimte".

Voorwaarde is dan wel dat ergens in de verordening nader moet zijn omschreven welke vormen van gebruik binnen een bepaald thema zijn toegestaan. Indien die voorwaarde niet zou gelden, bestaat de mogelijkheid dat een thema dermate ruim wordt gekozen dat daaronder gebruiksvormen kunnen worden toegelaten die zich op het moment van vaststelling van de beheersverordening nog niet als feitelijk bestaand gebruik of als bestaande planologische gebruiksvorm binnen het gebied voordoen. In die situatie laat de beheersverordening ruimtelijke ontwikkelingen toe en dat verhoudt zich niet met de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro.

Anders gezegd: wij gaan er dus steeds vanuit dat het gaat om thema's die binnen als zodanig in de beheersverordening aangeduide gebieden als bestaande (planologische) gebruiksvormen voorkomen, nu art. 3.29 lid 1 Wro als uitgangspunt kent dat de beheersverordening een regeling biedt voor het beheer van een gebied overeenkomstig het bestaande gebruik. Deze clausulering lijkt niet toe te laten dat in een beheersverordening voor een verordeninggebied thema's (lees: gebruiksvormen) worden toegestaan die op het moment van vaststelling van de

---

<sup>50</sup> Referent Lapré acht een thematische invulling mogelijk en zinvol. De VNG daarentegen heeft te kennen gegeven een thematische invulling niet mogelijk te achten.

verordening in dat gebied nog niet toelaatbaar zijn. Van een beheersregeling overeenkomstig het “bestaande gebruik” is in dat geval hoe dan ook geen sprake.

**Conclusie:**

De beheersverordening kan een thematische invulling bevatten, zij het dat het gezien art. 3.29 lid 1 Wro moet gaan om thema's die als toegelaten gebruik binnen het te normeren gebied op het moment van vaststelling van de beheersverordening aanwezig zijn.

*C4. Kunnen voor één locatie meerdere beheersverordeningen gelden?*

De Wro sluit uit dat voor één gebied tegelijkertijd een bestemmingsplan en een beheersverordening gelden (art. 3.30 Wro). Iets anders is of voor één gebied meerdere beheersverordeningen tegelijkertijd van kracht kunnen zijn.

Naar zijn aard lijkt de Wro er niet aan in de weg te staan dat voor één gebied meerdere beheersverordeningen tegelijkertijd gelden.<sup>51</sup> Met name als een beheersverordening thematisch wordt opgezet, is het praktisch gezien ook denkbaar dat voor één locatie meerdere verordeningen gelden. Te denken valt aan een bedrijfsperceel op een bedrijfsterrein waarop bedrijfsactiviteiten, detailhandel alsook bedrijfswoningen een plaats hebben. In theorie zouden deze drie activiteiten ieder in een afzonderlijke (thematische) beheersverordening kunnen worden genormeerd, zodat voor de vraag welke gebruiksmogelijkheden zoal op het bedrijfsperceel zijn toegestaan, drie beheersverordeningen moeten worden geraadpleegd. Of een dergelijke wijze van reguleren de praktische uitvoerbaarheid van de beheersverordening(en) ten goede komt, kan echter ten eerste worden betwijfeld. Evenmin lijkt een dergelijke handelwijze vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wenselijk. Wij laten dan nog in het midden de complicaties die kunnen ontstaan op het gebied van onderlinge afstemming van de verordeningen, zowel waar het hun inhoud betreft alsook ten aanzien van bijvoorbeeld een onderwerp als overgangsrecht.

**Conclusie:**

De Wro sluit naar zijn aard niet uit dat voor één locatie meerdere beheersverordeningen tegelijkertijd gelden. Het bestaan van meerdere verordeningen voor één locatie kent vanuit het oogpunt van praktische uitvoerbaarheid en rechtszekerheid echter de nodige bezwaren.

*C5. Verdient het aanbeveling dat bij AMvB regels worden gesteld omtrent inhoud, vormgeving en inrichting van de beheersverordening?*

Aangezien de beheersverordening binnen het planologische instrumentarium een volstrekt nieuw instrument is, bestaan er geen voorbeelden uit de praktijk van dergelijke verordeningen. Evenmin is op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport (september 2006) een model-verordening van de VNG voorhanden.<sup>52</sup> Tegelijkertijd is geconstateerd dat gemeenteraden een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij de concrete invulling en vormgeving van de beheersverordening. De Wro bevat dienaangaande geen enkele eis. In beginsel kan het daarom zo zijn dat iedere gemeente een eigen vorm van beheersverordening ontwerpt. Zelfs is het mogelijk dat binnen één gemeente voor meerdere vormen van beheersverordeningen wordt gekozen. Dit kan zich overigens evengoed bij bestemmingsplannen voordoen.

<sup>51</sup> N.B.: art. 3.29 lid 1 Wro spreekt over de vaststelling van *een* beheersverordening. Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat de wet slechts één beheersverordening per gemeente toelaat. Wij gaan ervan uit dat die beperking niet is bedoeld; een dergelijke beperking zou ons inziens ook niet wenselijk zijn omdat alsdan de praktische waarde van de beheersverordening aanzienlijk zal verminderen.

<sup>52</sup> Voor de hand ligt dat de VNG op termijn wel een model-beheersverordening zal vervaardigen.

De vraag kan worden gesteld of de mogelijke verscheidenheid aan beheersverordeningen moet worden beteugeld door landelijke voorschriften omtrent inhoud, vormgeving en inrichting van beheersverordeningen. Een probleem dat zich daarbij voordoet is dat er tot op heden als gezegd geen ervaring met beheersverordeningen is. Dat maakt het uitermate lastig om op voorhand aan te geven op welke wijze beheersverordeningen het best kunnen worden vormgegeven. Er is simpelweg nog geen vergelijkingsmateriaal. Los daarvan staat niet vast dat een grote mate van verscheidenheid zich daadwerkelijk gaat voordoen. Denkbaar is dat – al dan niet onder de vleugels van de VNG- gemeenten die een beheersverordening wensen vast te stellen, elkaars voorbeeld volgen zodat een zekere mate van standaard ontstaat. Ons inziens zou de feitelijke ontwikkeling omtrent de vaststelling van beheersverordeningen eerst een tijd moeten worden gevolgd, alvorens op basis van een analyse van een aantal vastgestelde beheersverordeningen kan worden bezien of er redenen zijn om tot landelijke regelgeving omtrent vormgeving, inhoud en inrichting van beheersverordeningen te komen.<sup>53</sup>

Als er al bij AMvB – het nieuwe Bro ligt dan het meest voor de hand - regels aan de beheersverordening worden gesteld, dan zou dat ons inziens vooral betrekking moeten hebben op de onderdelen waaruit een beheersverordening tenminste moet bestaan, wil het in juridisch opzicht een beheersverordening heten. Een vergelijkbare bepaling is voor het bestemmingsplan te vinden in art. 12 lid 1 Bro 1985. Voor een beheersverordening zou dit erop neer komen dat iedere verordening in ieder geval een kaart bevat waarop is aangegeven voor welk gebied de verordening geldt, dat de verordening voorschriften bevat waarin uiteen is gezet welke gebruiksvormen worden onderscheiden en welke gebruiksvormen binnen een aangegeven gebied zijn toegestaan en een toelichting. Ook zouden bepalingen met het oog op de digitalisering van de beheersverordening kunnen worden gegeven.

**Conclusie:**

De Wro laat een verscheidenheid in beheersverordeningen toe. Er bestaat op voorhand echter geen noodzaak om bij AMvB een regeling te geven omtrent inhoud, vormgeving en inrichting van beheersverordeningen. Hooguit zou voorgeschreven kunnen worden uit welke onderdelen een beheersverordening in ieder geval moet bestaan om als beheersverordening te kunnen gelden.

*C6 Kan een beheersverordening bebouwingsvoorschriften bevatten en zo ja, wat is dan de verhouding met art. 3.1 Wro?*

Of een beheersverordening ook bebouwingsvoorschriften kan bevatten, is primair afhankelijk van de vraag wat men onder “gebruik” verstaat als bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro. Indien de term gebruik slechts betrekking heeft op gebruik in enge zin, dan valt het bouwen daar niet onder. Dat zou betekenen dat een beheersverordening geen bebouwingsvoorschriften kan bevatten. Aangezien de Wro bepaalt dat er naast een beheersverordening geen bestemmingsplan kan gelden, zou dat betekenen dat de enige bebouwingsvoorschriften die in een verordeningsgebied gelden voortvloeien uit de bouwverordening. Gevolg daarvan zou zijn dat de mogelijkheden die een gemeente heeft om bouwactiviteiten te reguleren, door de vaststelling van een beheersverordening aanzienlijk worden ingeperkt. Verwacht mag worden dat de animo voor de beheersverordening in dat geval bij menig gemeente niet groot zal zijn.

<sup>53</sup> Een vergelijking kan worden getrokken met de verplichting voor de gemeenteraad om een welstandsnota vast te stellen (art. 12a Woningwet). Met deze verplichting bestond evenmin ervaring, terwijl de Woningwet van meet af aan de mogelijkheid bevat om bij AMvB regels te stellen omtrent inhoud en vormgeving van welstandsnota's. De regering heeft destijds overwogen om van die bevoegdheid geen gebruik te maken maar eerst de ontwikkelingen in de praktijk af te wachten. Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat van de mogelijkheid tot landelijke regeling op korte termijn gebruik zal worden gemaakt.

Men zou zich op het standpunt kunnen stellen dat de clausule uit art. 3.29 lid 1 Wro dat geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, impliceert dat geen enkele bouwactiviteit binnen het verordeningengebied wordt voorzien en dat om die reden het opnemen van bebouwingsvoorschriften in de beheersverordening niet nodig is. Die uitleg gaat er echter geheel aan voorbij dat het bijvoorbeeld kan voorkomen dat een bestaand bouwwerk binnen het verordeningengebied wordt gerenoveerd.<sup>54</sup> Er vanuit gaande dat voor die renovatie een bouwvergunning is vereist, zou bij het ontbreken van bebouwingsvoorschriften in de beheersverordening iedere aanvraag, ook de bouwaanvraag die op meer bouwactiviteiten ziet dan enkel renovatie van de bestaande bebouwing, moet worden gehonoreerd (er vanuit gaande dat aan de toetsingsgronden van art. 44 lid 1 Woningwet wordt voldaan). Dat kan niet de bedoeling zijn. De beheersverordening moet ons inziens in ieder geval de mogelijkheid bieden om bestaande bebouwing indien nodig te repareren en/of te vernieuwen en in plaats van het bestemmingsplan het juridische kader bieden om een voor die reparatie of vernieuwing benodigde bouwvergunning te toetsen.

Los van het vorenstaande hebben wij geen enkel aanknopingspunt kunnen vinden op basis waarvan vast is komen te staan dat de beheersverordening slechts ziet op gebruik in enge zin.<sup>55</sup> Het geheel overziende concluderen wij daarom dat een beheersverordening bebouwingsvoorschriften kan bevatten en dat in voorkomend geval een aanvraag om bouwvergunning aan de beheersverordening moet worden getoetst. Artikel 44 Woningwet zal in die zin moeten worden aangepast. Bezien in relatie tot art. 3.1 Wro en uitgaande van de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro, betreft het bebouwingsvoorschriften die in ieder geval de aanwezigheid van de bouwwerken zoals die ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening aanwezig waren, toestaan. Bebouwingsvoorschriften die de nieuwbouw van bouwvergunningplichtige bouwwerken toestaan binnen het verordeningengebied, zullen naar ons idee al snel in strijd komen met de voorwaarde ex art. 3.29 lid 1 Wro dat in het verordeningengebied geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien.

**Conclusie:**

Een beheersverordening kan bebouwingsvoorschriften bevatten. Het gaat in ieder geval om bebouwingsvoorschriften die de aanwezigheid van de ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening toegelaten bouwwerken normeren.

---

<sup>54</sup> In de `proeve` van een beheersverordening van de gemeente Zwolle zijn bebouwingsvoorschriften opgenomen. Eén van die voorschriften luidt dat bestaande bebouwing mag worden herbouwd (art. 3 beheersverordening Aalanden).

<sup>55</sup> De VNG neemt in een reactie op dit rapport echter stellig het standpunt in dat in een beheersverordening geen bebouwingsvoorschriften kunnen worden opgenomen. Men baseert zich daarbij enkel op het verschil in redactie tussen art. 3.1 Wro en art. 3.29 lid 1 Wro. Ons ontgaat echter het verband en het VNG-standpunt overtuigt ons dan ook geenszins. Referent Lapré geeft overigens aan dat het zijns inziens voor een adequate beheersregeling noodzakelijk is dat in de verordening bebouwingsvoorschriften kunnen worden opgenomen.

## 5 Uitvoering van de beheersverordening

*D1. In hoeverre verhoudt zich het gebruikmaken van een binnenplans flexibiliteitsinstrument (in het bijzonder de ontheffing) tot de bevoegdheidsclausule dat in het gebied geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien?*

Deze vraag is hiervoor al aan de orde geweest. Wij gaven dienaangaande aan dat er onmiskenbaar een spanning bestaat tussen het toelaten van interne flexibiliteitsbevoegdheden in een beheersverordening en de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro. Nu echter bepaald niet vastomlijnd is wat onder “ruimtelijke ontwikkelingen” moet worden verstaan, kan evenmin in algemene zin worden aangegeven wanneer de geboden interne flexibiliteit dermate groot is dat daarmee de reikwijdte van art. 3.29 lid 1 Wro wordt overschreden.

Wat in ieder geval wel heeft te gelden is dat in de beheersverordening moet zijn aangegeven in welke gevallen en van welke regels ontheffing kan worden verleend.<sup>56</sup> Deze eis geldt naar huidig recht bij gebruikmaking van art. 15 WRO en de Wro brengt op dit punt geen verandering. Voorts dient te worden bedacht dat het al dan niet verlenen van ontheffing een besluit is in de zin van art. 1:3 Awb (beschikking) waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. In het kader van een dergelijk bestuursrechtelijk geding kan de rechtmatigheid van de beheersverordening op het punt van de geboden flexibiliteit aan de orde worden gesteld (exceptieve toetsing).

### **Conclusie:**

In algemene zin kan niet worden aangegeven wanneer de opname van interne flexibiliteitsbevoegdheden dermate ruim is dat de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro wordt overschreden. Wel moet in de beheersverordening zijn aangegeven in welke gevallen van welke voorschriften uit de verordening ontheffing kan worden verleend. Het besluit omtrent ontheffing is vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

*D2. Hoe dient de juridische afstemming met het voorbereidingsbesluit en de bouwvergunningprocedure te zijn?*

De relatie tussen een beheersverordening en het voorbereidingsbesluit kwam eerder eveneens al ter sprake. Gewezen is op het feit dat art. 3.7 Wro (nemen van een voorbereidingsbesluit) niet van toepassing is in het kader van de beheersverordening. Wij hebben geconstateerd dat er argumenten zijn om wél op enigerlei wijze in voorbereidingsbescherming voorafgaand aan de vaststelling van een beheersverordening te voorzien (zie par. B5).

Wat betreft de relatie met de bouwvergunningprocedure zij herhaald dat ons inziens de beheersverordening bebouwingsvoorschriften kan en moet bevatten om bouwactiviteiten binnen het verordeningsgebied te kunnen reguleren. Ten einde een aanvraag om bouwvergunning aan de bebouwingsvoorschriften van de beheersverordening te kunnen toetsen, dient de beheersverordening expliciet als toetsingsgrond in art. 44 lid 1 Woningwet te worden genoemd.

<sup>56</sup> In de “proeve” van een beheersverordening van de gemeente Zwolle is bepaald dat B&W van alle regels in de beheersverordening ontheffing kunnen verlenen (art. 5 beheersverordening Aalanden). Als restrictie geldt daarbij dat er geen “onevenredige aantasting” plaatsvindt van een 15-tal in de verordening opgesomde aspecten (waaronder verkeersstructuur, stedenbouwkundig beeld en milieusituatie). Deze ontheffingsbevoegdheid laat in beginsel toe dat een geheel nieuw bouwvergunningplichtig bouwwerk wordt opgericht in het verordeningsgebied. Ons lijkt een dergelijk ruime ontheffingsbevoegdheid op uiterst gespannen voet te staan met art. 3.29 lid 1 Wro.

*D3. In welke gevallen kan middels een projectbesluit van de beheersverordening worden afgeweken?*

In alle gevallen waarin een activiteit niet past in een beheersverordening (inclusief de daarin opgenomen ontheffingsmogelijkheden), kan ten behoeve van de realisering van die activiteit een projectbesluit worden genomen als bedoeld in art. 3.8b Wro.

**Conclusie:**

In alle gevallen waarin een activiteit niet past in een beheersverordening kan ten behoeve van de realisering van die activiteit een projectbesluit worden genomen als bedoeld in art. 3.8b Wro.

*D4. Is er een voorkeur voor implementatie van een projectbesluit in de beheersverordening of via vaststelling van een (postzegel)bestemmingsplan?*

De Wro laat de gemeenteraad de keus om – indien voor een activiteit een projectbesluit als bedoeld in art. 3.8b Wro is genomen – de juridische implementatie van het projectbesluit te laten plaatsvinden door een wijziging van de beheersverordening dan wel de vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie van het desbetreffende project (art. 3.31 lid 2 Wro). Deze wettelijke vrijheid betekent ons inziens niet dat er geen voorkeur voor één van de varianten kan bestaan. Vanuit de gemeenteraad bezien zal een gewijzigde vaststelling van de beheersverordening in procedureel opzicht zonder meer het aantrekkelijkst zijn.<sup>57</sup> Maar ook systeemtechnisch lijkt het niet gewenst dat een verordeningsgebied op den duur verbrokkeld raakt door binnen het verordeningsgebied vigerende (postzegel)bestemmingsplannen. Daarbij dient bedacht te worden dat voor de gebieden waarvoor een bestemmingsplan gaat gelden, ingevolge art. 3.30 Wro de beheersverordening komt te vervallen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een in de beheersverordening aangeduide (bebouwings)zone wordt doorbroken, waardoor gemakkelijk aan de inhoudelijke samenhang van de beheersverordening afbreuk kan worden gedaan. Het implementeren van een projectbesluit door een gewijzigde vaststelling van de beheersverordening, waarbij kan worden bezien in hoeverre de inhoudelijke samenhang van de beheersverordening na de realisatie van het project aanpassing behoeft, lijkt ons daarom de voorkeur te hebben.<sup>58</sup>

Overigens vloeit uit art. 3.29 lid 1 Wro voort dat als met regelmaat via projectbesluiten wordt afgeweken van een geldende beheersverordening, de gemeenteraad daarin een indicatie moet zien dat het desbetreffende gebied niet in aanmerking behoort te komen voor regulering bij beheersverordening. Kennelijk kan van het gebied dan immers niet worden gezegd dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn te voorzien.

**Conclusie:**

Het heeft zowel vanuit procedureel oogpunt als inhoudelijk bezien de voorkeur dat een genomen projectbesluit wordt geïmplementeerd door een gewijzigde vaststelling van de beheersverordening en niet door de vaststelling van een (postzegel)bestemmingsplan. Dat ligt anders, naarmate het projectgebied een groter deel van het verordeningsgebied omvat.

<sup>57</sup> Voor de goede orde: een gewijzigde vaststelling van de beheersverordening is voor de desbetreffende locatie alleen mogelijk indien op de locatie geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien als bedoeld in art. 3.29 lid 1 Wro.

<sup>58</sup> Het risico van “verbrokkeling” is kleiner naarmate het project een groter deel van het verordeningsgebied beslaat.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

#### *Bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening*

1. De bevoegdheid tot vaststelling van een beheersverordening ligt bij de gemeenteraad. Delegatie of mandaat van deze bevoegdheid is niet mogelijk.
2. Een rechtmatige vaststelling van een beheersverordening vereist dat op het moment van vaststelling door de gemeenteraad, redelijkerwijs geen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden voorzien die zich gedurende de looptijd van de beheersverordening voordoen.
3. Volstrekt onduidelijk is wat onder ruimtelijke ontwikkelingen moet worden verstaan. Verschillende benaderingen zijn mogelijk. De uitvoeringspraktijk zou meer handvatten moeten worden gegeven op dit punt. Temeer, omdat de rechtmatigheid van de vaststelling van een beheersverordening onlosmakelijk met het begrip ruimtelijke ontwikkelingen samenhangt.
4. De bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen is een zelfstandige bij wet geattribueerde bevoegdheid die los staat van (bovengemeentelijke) structuurvisies. Een structuurvisie kan wel een indicatie zijn voor de mate van voorzienbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen.
5. De bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 12 Wro impliceert dat de beheersverordening de toegestane gebruiksvormen binnen een gebied vastlegt.
6. Voorstelbaar is dat artikel 3.29 lid 1 Wro zo wordt uitgelegd dat de beheersverordening zich niet beperkt tot het feitelijk bestaande gebruik maar dat de op grond van een geldend bestemmingsplan toegelaten gebruiksvormen als bestaand gebruik mogen worden vastgelegd. Van een bevestiging van de bestaande situatie hoeft dan geen sprake te zijn. De wetgever moet omtrent de term bestaand gebruik meer duidelijkheid verschaffen. Een bevestiging van de bestaande feitelijke situatie kan ook worden voorkomen door de beheersverordening te voorzien van interne flexibiliteitsbevoegdheden. Of, en zo ja in welke mate, het opnemen van interne flexibiliteitsbevoegdheden aan een maximum is gebonden, valt op basis van de wettekst en ook overigens niet te zeggen.
7. Indien de in de beheersverordening vastgelegde gebruiksvormen kunnen afwijken van de feitelijk bestaande situatie, zal in de beheersverordening overgangsrecht opgenomen moeten worden. Bij AMvB kunnen algemene regels inzake het in de verordening op te nemen overgangsrecht worden gesteld.
8. De gemeenteraad komt beleidsvrijheid tot bij de keus voor een beheersverordening in plaats van een bestemmingsplan. Een eventuele toetsing door de civiele rechter zal zich daarom naar alle waarschijnlijkheid beperken tot een redelijkheidstoets.

#### *Vorbereiding en totstandkoming van de beheersverordening*

9. De voorbereiding en totstandkoming van een beheersverordening kan worden gezien als een ruimtelijk beleidsvoornemen in de zin van art. 150 Gemeentewet. De gemeentelijke inspraakverordening kan op de voorbereiding van de beheersverordening door de



gemeenteraad van toepassing worden verklaard. Is dat het geval, dan verloopt de inspraak in beginsel met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, tenzij de gemeenteraad in de inspraakverordening anders heeft bepaald.

10. Op de vaststelling van een beheersverordening is hoofdstuk 3 Awb grotendeels van toepassing. Ten aanzien van de te volgen procedure kan de gemeenteraad naar eigen inzicht beleidsregels vaststellen.

11. In het kader van de vaststelling van een beheersverordening kan een onderzoeksverplichting bestaan die voortvloeit uit een sectorale wet. Aannemelijk is dat het enkel onderzoeksverplichtingen betreft die ook hebben te gelden bij de vaststelling van een conserverend bestemmingsplan.

12. De eisen van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM zijn bij de beheersverordening net zozeer van toepassing als bij een bestemmingsplan. De regeling omtrent de beheersverordening in de Wro is naar valt aan te nemen niet in strijd met art. 1 van het Eerste Protocol.

13. De Wro voorziet niet in voorbereidingsbescherming voorafgaande aan en gedurende de totstandkoming van een beheersverordening. Daardoor bestaat de kans dat een vastgestelde beheersverordening op het moment van inwerkingtreding is achterhaald. Ten einde zulks te voorkomen, zou de Wro moeten voorzien in voorbereidingsbescherming. Wat betreft bouwaanvragen zou moeten worden aangesloten bij de systematiek van art. 50 Woningwet.

14. De Wro kent de provincies noch het Rijk (interventie)bevoegdheden toe in het kader van de totstandkoming van beheersverordeningen. Via de vaststelling van algemene regels kunnen provincie en Rijk de inhoud van beheersverordeningen mede bepalen. Afwijken van de beheersverordening kan door provincie en Rijk worden bereikt door het nemen van een projectbesluit of het vaststellen van een inpassingsplan.

15. Tegen de vaststelling van een beheersverordening kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Wel kan de bestuursrechter de rechtmatigheid van een beheersverordening indirect toetsen of in het kader van een geweigerde vaststelling van een bestemmingsplan daarover een oordeel geven. Voorts is een actie bij de civiele rechter vanwege de vaststelling van een beheersverordening mogelijk.

#### *Inhoud van de beheersverordening*

16. Naar zijn aard moet een beheersverordening voorschriften bevatten die de toegelaten gebruiksvormen binnen het verordeningsgebied omschrijven en toelichten. Voorts moet bij verordening zijn aangegeven voor welk gebied deze geldt en moeten voorafgaand aan de vaststelling van de verordening, de bestaande gebruiksvormen in het verordeningsgebied zijn geïnventariseerd.

17. Een perceelsgewijze normering in de beheersverordening is mogelijk maar is niet altijd noodzakelijk.

18. De beheersverordening kan een thematische invulling bevatten, zij het dat het gezien art. 3.29 lid 1 Wro moet gaan om thema's die als toegelaten gebruik binnen het te normeren gebied op het moment van vaststelling van de beheersverordening aanwezig zijn.

19. De Wro sluit naar zijn aard niet uit dat voor één locatie meerdere beheersverordeningen tegelijkertijd gelden. Het bestaan van meerdere verordeningen voor één locatie kent vanuit het oogpunt van praktische uitvoerbaarheid en rechtszekerheid echter de nodige bezwaren.

20. De Wro laat een verscheidenheid in beheersverordeningen toe. Er bestaat op voorhand echter geen noodzaak om bij AMvB een regeling te geven omtrent inhoud, vormgeving en inrichting van beheersverordeningen. Hooguit zou voorgeschreven kunnen worden uit welke onderdelen een beheersverordening in ieder geval moet bestaan om als beheersverordening te kunnen gelden.

21. Een beheersverordening kan bebouwingsvoorschriften bevatten. Het gaat in ieder geval om bebouwingsvoorschriften die de aanwezigheid van de ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening toegelaten bouwwerken normeren.

#### *Uitvoering van de beheersverordening*

22. In algemene zin kan niet worden aangegeven wanneer de opname van interne flexibiliteitsbevoegdheden dermate ruim is dat de bevoegdheidsclausule van art. 3.29 lid 1 Wro wordt overschreden. Wel moet in de beheersverordening zijn aangegeven in welke gevallen van welke voorschriften uit de verordening ontheffing kan worden verleend. Het besluit omtrent ontheffing is vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

23. In alle gevallen waarin een activiteit niet past in een beheersverordening kan ten behoeve van de realisering van die activiteit een projectbesluit worden genomen als bedoeld in art. 3.8b Wro.

24. Het heeft zowel vanuit procedureel oogpunt als inhoudelijk gezien de voorkeur dat een genomen projectbesluit wordt geïmplementeerd door een gewijzigde vaststelling van de beheersverordening en niet door de vaststelling van een (postzegel)bestemmingsplan. Dat ligt anders, naarmate het projectgebied een groter deel van het verordeningsgebied omvat.

## **6.2 Aanbevelingen**

Bovenstaande conclusies geven aanleiding tot het doen van aan aantal aanbevelingen. Daarbij is van belang te herhalen dat in dit onderzoeksrapport niet de vraag is gesteld of de beheersverordening als instrument een toegevoegde waarde heeft voor de Wro. De onderzoeksopdracht ging uit van de vooronderstelling dat het instrument van de beheersverordening in de Wro is opgenomen en als zodanig kracht van wet verkrijgt. Vanuit die invalshoek doen wij de volgende aanbevelingen:

#### *Wetgever*

1. Art. 3.29 lid 1 Wro bevat de termen “bestaand gebruik”. Deze termen kunnen worden opgevat als feitelijk bestaand gebruik maar denkbaar is dat ook de bestaande planologische gebruiksvormen daaronder worden begrepen. Gelet op de uitermate grote relevantie voor de reikwijdte van de beheersverordening, zou moeten worden

verduidelijkt (in de wettekst of in de toelichting) wat nu precies onder “bestaand gebruik” moet worden verstaan.

2. Art. 3.29 lid 1 Wro bevat de termen “ruimtelijke ontwikkelingen”. Meer duidelijkheid zou moeten worden verschaft aan de uitvoeringspraktijk (en de rechter) wat nu precies onder deze termen moet worden verstaan. Evenals bij de termen “bestaand gebruik” (zie aanbeveling 1) hangt de legitimiteit van de beheersverordening direct af van de interpretatie en reikwijdte van genoemde termen.
3. De Wro zou duidelijk(er) moeten maken dat ook de beheersverordeningen (op termijn) digitaal beschikbaar en uitwisselbaar moeten zijn
4. De Wro moet voorzien in enigerlei vorm van voorbereidingsbescherming geldend voorafgaand aan en gedurende de totstandkoming van een beheersverordening. Aangesloten kan worden bij de systematiek van art. 50 Woningwet.
5. Verduidelijkt moet worden of per gemeente meerdere beheersverordeningen kunnen worden vastgesteld.

### *Gemeente*

6. Gemeenten moeten bezien of, en zo ja volgens welke procedure, zij de voorbereiding van beheersverordeningen aan inspraak onderhevig willen laten zijn conform hun gemeentelijke inspraakverordening
7. Hoewel Rijk en provincie formeel geen bevoegdheden hebben om in het kader van de vaststelling van een beheersverordening te interveniëren, hebben zij wel andere bevoegdheden die de inhoud van een beheersverordening direct of indirect kunnen beïnvloeden. Om latere problemen te voorkomen, zouden bij de vaststelling van een beheersverordening provinciale en nationale ruimtelijke belangen niet als irrelevant moeten worden beschouwd.
8. De onderbouwing van de beheersverordening en ook de inhoud ervan berust voor een belangrijk deel op een inventarisatie van het bestaande gebruik. Die inventarisatie dient deugdelijk en voor een ieder voldoende kenbaar te zijn.
9. De noodzaak van in de beheersverordening op te nemen overgangsrecht moet bij de vaststelling van een beheersverordening nauwkeurig worden onderzocht
10. Bij de vraag of voor een gebied ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kunnen de voor de gemeente geldende structuurvisies als indicatie worden gebruikt.
11. Als binnen het verordeningsgebied met regelmaat afwijkingsbesluiten worden genomen, moet worden (her)bezien of dat gebied zich wel leent voor regulering bij beheersverordening.

## **Bijlage I**

### **HOOFDSTUK 3A BEHEERSVERORDENING EN AFWIJKING HIERVAN TEN BEHOEVE VAN EEN PROJECT**

#### **Artikel 3.29**

1. Onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld.

2. De verordening wordt in elk geval binnen tien jaar na de vaststelling herzien. Artikel 3.1, vierde lid, en vijfde lid, eerste en tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

3. Om overeenkomstig de verordening bestaand gebruik te handhaven en te beschermen kan bij de verordening worden bepaald dat het verboden is om binnen daartoe aangegeven gebied zonder, of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders:

- a. bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren;
- b. bouwwerken te slopen.

4. Bij de verordening kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van bij de verordening te geven regels ontheffing kunnen verlenen van bij de verordening aan te geven regels. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen omtrent een voorgenomen ontheffing naar voren te brengen.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving en inrichting en nadere regels omtrent de inhoud van de verordening.

6. Afdeling 3.3, met uitzondering van de artikelen 3.10 en 3.11, tweede lid, onder c, en derde lid, onder e, is op het in de verordening begrepen gebied van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor “bestemmingsplan” of “bestemmingsplan, een projectbesluit daaronder begrepen,” telkens wordt gelezen: “verordening” en dat in artikel 3.11, vierde lid, in plaats van “of 3.20a” wordt gelezen: , 3.20a of 3.31.

#### **Artikel 3.30**

1. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een beheersverordening voor een gebied waarvoor een bestemmingsplan geldt, vervalt het bestemmingsplan voorzover het op dat gebied betrekking heeft.

2. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor een gebied waarvoor een beheersverordening geldt, vervalt de beheersverordening voorzover zij op dat gebied betrekking heeft.

#### **Artikel 3.31**

1. De gemeenteraad kan binnen een in een beheersverordening begrepen gebied ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang dat een of meer bouwwerken, werken, geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het gebruik van bouwwerken of gronden kan omvatten, en afwijkt van de verordening, besluiten dat de verordening buiten toepassing blijft. De artikelen 3.8b tot en met 3.8d zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Te zijner keuze stelt de gemeenteraad binnen een jaar nadat het besluit, bedoeld in het eerste lid, onherroepelijk is geworden een met dat besluit overeenkomende wijziging van de verordening vast, dan wel geeft hij toepassing aan artikel 3.8e, met dien verstande dat hierin in plaats van “projectbesluit” telkens wordt gelezen: besluit als bedoeld in artikel 3.31.

3. Indien de gemeenteraad een verordening als bedoeld in het tweede lid vaststelt, is artikel 3.8e, derde lid, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in plaats van “het

bestemmingsplan” wordt gelezen: “de verordening” en dat de in de tweede volzin vermelde tussenzin vervalt.

### **Artikel 3.32**

1. Provinciale staten kunnen, de gemeenteraad gehoord, ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang dat een of meer bouwwerken, werken, geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het gebruik van bouwwerken of gronden kan omvatten, en afwijkt van de beheersverordening, besluiten dat de verordening buiten toepassing blijft.

2. Artikel 3.31, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat provinciale staten in de plaats treden van de gemeenteraad en gedeputeerde staten in plaats van burgemeester en wethouders.

### **Artikel 3.33**

1. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, ten behoeve van de verwezenlijking van een project van nationaal belang dat een of meer bouwwerken, werken, geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het gebruik van bouwwerken of gronden kan omvatten, en afwijkt van de beheersverordening, besluiten dat de verordening buiten toepassing blijft.

2. Artikel 3.31, tweede volzin, en tweede lid is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, in de plaats treedt van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders.

## **Bijlage II**

De bevindingen in dit onderzoeksrapport zijn voorgelegd aan IPO en VNG.

Voorts is een vraaggesprek gevoerd met:

Mr. J.J. Lapré  
Expertisecentrum  
Stad & Landschap

Gemeente Zwolle