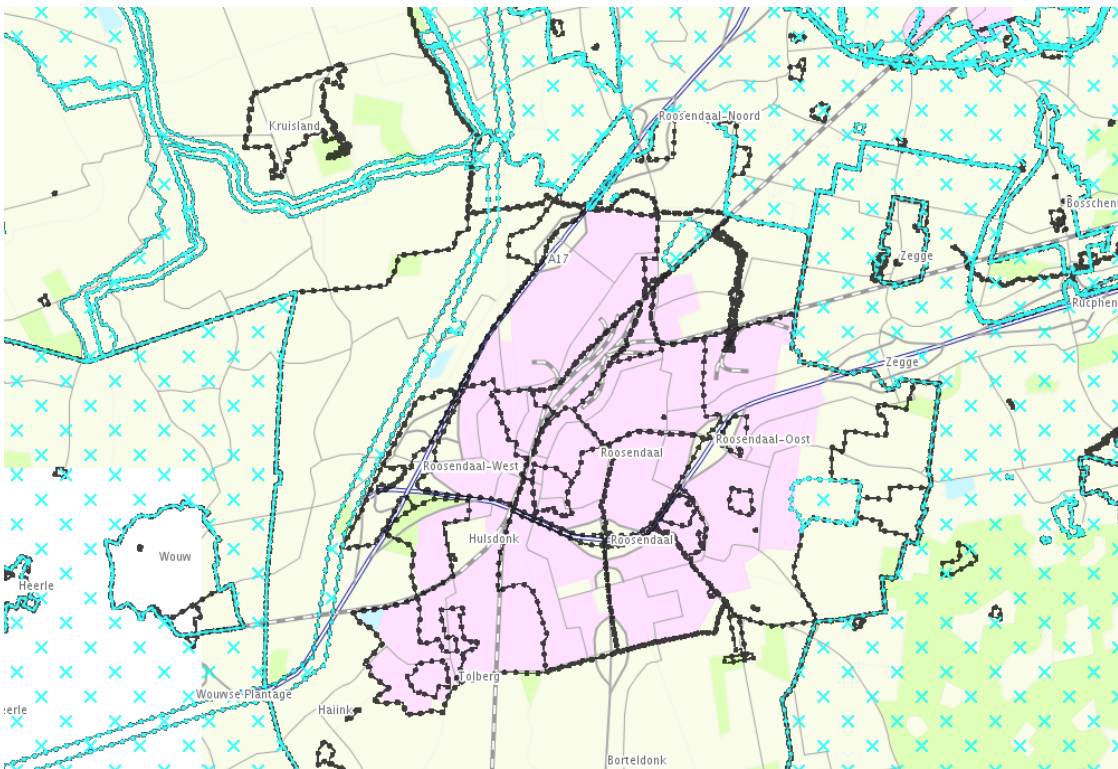


Flexibiliteit in het bestemmingsplan



Student:	Ashley Roomer
Studentnummer:	2057110
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans- Fontys
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Dhr. Mr. R. Kools
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. Mr. W. Struijlaart
Tweede afstudeerdocent:	Mevr. Mr. S. Weideveld
Afstudeerperiode:	Februari 2015 – Mei 2015

Roosendaal, mei 2015

Flexibiliteit in het bestemmingsplan

Student:	Ashley Roomer
Studentnummer:	2057110
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans- Fontys
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Dhr. Mr. R. Kools
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. Mr. W. Struijlaart
Tweede afstudeerdocent:	Mevr. Mr. S. Weideveld
Afstudeerperiode:	Februari 2015 – Mei 2015

Roosendaal, mei 2015

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie 'Flexibiliteit in het bestemmingsplan'. Deze scriptie heb ik geschreven in opdracht van de gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling en ter afsluiting van mijn opleiding HBO- Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in Tilburg.

In de periode van 9 februari 2015 tot en met 15 mei 2015 heb ik in opdracht van de gemeente Roosendaal een onderzoek verricht naar flexibiliteit in bestemmingsplannen. Aanvankelijk was het de bedoeling om ook flexibiliteit in het omgevingsplan erbij te betrekken, maar na overleg met René Kools en Wim Struijlaart heb ik mij beperkt tot het bestemmingsplan. Mijn afstudeerstage heb ik als een leuke en leerzame tijd ervaren.

Graag wil ik iedereen bedanken die een bijdrage aan mijn scriptie heeft geleverd. In het bijzonder wil ik René Kools bedanken, omdat hij mij de mogelijkheid heeft gegeven om af te studeren bij de gemeente Roosendaal. Hij heeft mij tevens hulp geboden bij deze scriptie. Ik wil Wim Struijlaart bedanken voor zijn goede begeleiding, advies en feedback tijdens mijn afstudeerstage. Ook wil ik graag de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling bedanken voor de fijne samenwerking.

Ook dank ik graag een aantal mensen voor het verschaffen van informatie en het tijd maken voor een interview. In het bijzonder de heer Koning, de heer Meerts, de heer Kats, mevrouw Blommensteijn, de heer Snijders en mevrouw Gutter.

Tot slot dank ik mijn familie en vrienden voor de steun die zij mij gegeven hebben. Zonder hen was ik niet tot dit eindresultaat gekomen. Tevens wil ik mijn medestudent/stagiaire bedanken voor de leuke tijd en de inspirerende gesprekken.

Ashley Roomer

Roosendaal, mei 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen

1. Inleiding	1
1.1 Organisatie.....	1
1.2 Aanleiding onderzoek.....	1
1.3 Probleembeschrijving.....	2
1.4 Vraagstelling.....	3
1.5 Doelstelling.....	4
1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording.....	4
1.7 Leeswijzer.....	4
2. Flexibiliteitsinstrumenten	5
2.1 Nut en noodzaak flexibiliteit.....	5
2.2 Intrinsieke flexibiliteit.....	6
2.2.1 Begripsbepalingen.....	7
2.2.2 Doeleindenomschrijving.....	8
2.2.3 Bouwregels.....	9
2.2.4 Specifieke gebruiksregels.....	10
2.3 Binnenplanse flexibiliteit.....	11
2.3.1 Wijzigingsbevoegdheid.....	11
2.3.2 Uitwerkingsplicht.....	12
2.3.3 Nadere eisen.....	12
2.3.4 Afwijkingsmogelijkheid.....	13
2.4 Buitenplanse flexibiliteit.....	14
2.4.1 Kruimelgevallen en tijdelijke omgevingsvergunning.....	14
2.4.2 Projectafwijkingsbesluit.....	15
3 Mogelijkheden en begrenzingen binnenplanse flexibiliteitsbepalingen	17
3.1 Wijzigingsbevoegdheid.....	17
3.2 Uitwerkingsplicht.....	19
3.3 Nadere Eisen.....	20
3.4 Afwijkingsmogelijkheid.....	21
4. De ladder voor duurzame verstedelijking en de wens om flexibele bestemmingsplannen te maken	23
4.1 Informatie over de ladder voor duurzame verstedelijking.....	23
4.2 Interviews en meningen over de ladder.....	25
4.3 De ladder en de wens om flexibele bestemmingsplannen te maken.....	26
5. Wenselijk en haalbaarheid flexibiliteit	29
5.1 Standaard flexibiliteit bestemmingsplannen Roosendaal.....	29
5.2 Flexibel Bestemmingsplan en een gedetailleerd plan.....	30
5.2.1 Kortendijk.....	30
5.2.2 Centrum Zuid.....	32
5.3 Wenselijk en haalbaarheid van flexibiliteit.....	34
6. De belangrijke aspecten over flexibiliteit in de Omgevingswet en Crisis- en herstelwet	35
6.1 Crisis- en herstelwet.....	35
6.2 Interviews over de Crisis- en herstelwet.....	36
6.3 Omgevingswet.....	37

6.4 Interviews Omgevingswet.....	39
7. Conclusies en Aanbevelingen	41
7.1 Conclusie deelvraag 1.....	41
7.2 Conclusie deelvraag 2.....	42
7.3 Conclusie deelvraag 3.....	42
7.4 Conclusie deelvraag 4.....	43
7.5 Conclusie deelvraag 5.....	44
7.6 Aanbevelingen.....	45
8. Evaluatie	47
8.1 Onderzoeksproces.....	47
8.2 Onderzoeksresultaten.....	47
8.3 Vervolgonderzoek.....	47

Literatuurlijst

Bijlagen

Bijlage 1:	Bestemmingsplan Centrum en bestemmingsplan Burgerhout
Bijlage 2:	Kruimelgevallenlijst
Bijlage 3:	Quickscan Stadsoevers gemeente Roosendaal
Bijlage 4:	Verslag interview met de heer Koning, beleidsmedewerker gemeente Breda
Bijlage 5:	Verslag interview met de heer Meerts, beleidsmedewerker gemeente Venlo
Bijlage 6:	Verslag interview met mevrouw Blommensteijn, jurist/ adviseur omgevingsrecht van het BRO
Bijlage 7:	Interview met mevrouw Gutter en de heer Kats, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Bijlage 8:	Verslag van de heer Snijders, juridisch adviseur in het Omgevingsrecht bij Tonnaer Adviseurs
Bijlage 9:	Overzicht van mogelijkheden die bijdragen aan de flexibiliteit van de Omgevingswet

De bijlagen zijn opgenomen in een aparte omslag

Samenvatting

Dit rapport is een onderzoek dat is opgesteld voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal. De gemeente Roosendaal heeft een nieuwe binnenstadvisie ontwikkeld, die de aanzet moet geven om te komen tot gerichte maatregelen ter verhoging van de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Eén van de taken die de gemeente in het kader van de nieuwe binnenstadvisie oppakt, is het opstellen van een 'flexibel en uitnodigend' bestemmingsplan: een bestemmingsplan dat ruimte biedt om de ambitieuze plannen tot uitvoering te brengen. Verder ervaart de gemeente Roosendaal problemen met 'de ladder voor duurzame verstedelijking'. De ladder voor duurzame verstedelijking kan wringen met de wens om flexibiliteit in het bestemmingsplan te creëren.

In dit rapport is onderzoek verricht naar flexibiliteit in het bestemmingsplan. Het onderzoeksrapport wordt op één juni opgeleverd. De centrale vraag luidt als volgt:
In hoeverre kan een bestemmingsplan, met name het bestemmingsplan dat voortvloeit uit de nieuwe binnenstadvisie, zo ingevuld worden dat de gemeente Roosendaal zich enerzijds aan de wettelijke regels en de ladder voor duurzame verstedelijking houdt, zodat bestemmingsplannen voldoende rechtszekerheid bieden en anderzijds ruimte creëren voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven?

De methode die gebruikt wordt bij dit onderzoek, is de inhoudsanalyse. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal, zoals wet- en regelgeving, kamerstukken, literatuur, jurisprudentie en internetbronnen. Vervolgens wordt gebruik gemaakt van interviews om de bestaande situatie in beeld brengen. Er zijn verschillende interviews gehouden met onder andere beleidsdeskundigen van gemeenten en omgevingsjuristen.

De belangrijkste conclusies en resultaten die voortvloeien uit het onderzoek zijn:

- Intrinsieke flexibiliteit kan worden bereikt door aandacht voor het ruim formuleren van begripsbepalingen, doeleindenomschrijvingen/bestemmingsomschrijvingen, bouwregels en specifieke gebruiksregels.
- De binnenplanse flexibiliteitsbepalingen zoals de wijzigingsbevoegdheid en de afwijkingsbevoegdheid geven ruimte om op een procedureel betrekkelijk eenvoudige wijze af te wijken van de basisbestemming, waarbij er voordat afgeweken wordt nog een inhoudelijke ruimtelijke afweging wordt gemaakt. De uitwerkingsplicht geeft ruimte om op basis van een globale bestemming in een later stadium, namelijk op het moment dat meer duidelijkheid is ontstaan over de concrete invulling van een gebied tot nadere detaillering te komen. De mogelijkheid om nadere eisen te stellen kan ingezet worden om nadere normen op te leggen binnen een basiseis.
- In hoofdlijnen is bepaald dat de binnenplanse flexibiliteit moet voldoen aan het criterium een goede ruimtelijke ordening, een objectieve begrenzing, geen ingrijpende structurele verandering en een goede en zorgvuldige belangenafweging.
- Het bevoegd gezag moet bij de keuze voor flexibele bestemmingsplannen (opname van wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, en het stellen van nadere eisen) rekening houden met de drie treden van de ladder. De ladder moet ook getoetst worden als er sprake is van buitenplanse flexibiliteit.
- De Crisis- en herstelwet en de nieuwe Omgevingswet bieden mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen.

Het is aan te bevelen dat de gemeente Roosendaal per gebied of deelgebied kijkt of er behoefte is aan flexibiliteit. De gemeente moet daarbij rekening houden met het karakter van het gebied. Verder wordt aanbevolen dat de gemeente bij het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking de quickscan gebruikt, die opgesteld is samen met de Stec-groep. Tot slot is het aan te bevelen dat de medewerkers van het Team Ruimtelijke Ontwikkeling de Informatiebijeenkomsten 'Nu al Eenvoudig Beter en Crisis- en herstelwet' bijwonen.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Het college van burgemeester en wethouders
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Chw	Crisis- en herstelwet
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
MvT	Memorie van Toelichting
Ow	Omgevingswet
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksplan uiteengezet. Er wordt kort enige informatie gegeven over de gemeente Roosendaal. Vervolgens zal de aanleiding van het onderzoek besproken worden. In de probleembeschrijving worden vervolgens de vraagstelling en de deelvragen nader uitgelegd. Daarna komen de doelstelling, onderzoeksmethode en de verantwoording aan de orde. Tot slot is een leeswijzer toegevoegd.

1.1 De organisatie

De afstudeerorganisatie is de gemeente Roosendaal. De gemeente Roosendaal ligt in het westelijke deel van Noord-Brabant en bestaat uit zes plaatsen: de stad Roosendaal en de volgende dorpen: Wouwse Plantage, Wouw, Nispen, Moerstraten en Heerle.¹ De gemeente Roosendaal heeft momenteel ongeveer 77.000 inwoners.

Aan het hoofd van de gemeente Roosendaal staat de gemeenteraad. De gemeenteraad controleert het dagelijks bestuur. Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. De organisatie bestaat uit een directieteam met twee stafafdelingen. Er zijn bij de gemeente Roosendaal ongeveer 400 mensen werkzaam die zijn onderverdeeld in dertien teams.

Een van de teams is het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Binnen dit team zijn drie clusters te onderscheiden. Namelijk het cluster Projecten en Vastgoed, het cluster Ruimte en Economie en het cluster Ruimtelijke plannen. Dit onderzoek wordt verricht binnen het cluster Ruimtelijke Plannen.²

1.2 Aanleiding onderzoek

Vanuit het gemeentebestuur en vanuit de politiek bestaat de wens om bestemmingsplannen flexibeler te maken, zodat het bestemmingsplan beter kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Vooral nu er nog steeds sprake is van een (economische) crisis, is het van belang flexibele bestemmingsplannen op te stellen, zodat ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd zonder dat er eerst lange en tijdrovende procedures moet worden doorlopen. Veel bestemmingsplannen zijn vaak star en te gedetailleerd, waardoor diverse planologisch aanvaardbare en zelf wenselijke ontwikkelingen niet plaats kunnen vinden op basis van een geldend bestemmingsplan.

De wens om flexibele bestemmingsplannen op te stellen, is voor de gemeente Roosendaal op dit moment in het bijzonder actueel, omdat begin 2014 een nieuwe binnenstadsvisie is gepresenteerd en daarin de opgave is geformuleerd om de binnenstad te voorzien van een 'uitnodigend en flexibel bestemmingsplan', dat ruimte biedt aan het vrije ondernemerschap. In de probleembeschrijving wordt hier nader op ingegaan.

Hoewel vanuit het gemeentebestuur en vanuit de politiek de wens bestaat om flexibele bestemmingsplannen op te stellen, wordt ook van de gemeenten verwacht dat de gemeenten 'de ladder voor duurzame verstedelijking' in acht nemen. De ladder voor de duurzame verstedelijking is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening. (hierna te noemen: Bro) De ladder voor duurzame verstedelijking is door het Rijk in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geïntroduceerd en juridisch verankerd in het Bro. Het doel van 'de ladder' is een 'goede ruimtelijke ordening' in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke en buitenstedelijke gebieden.

¹ 'Over de gemeente Roosendaal', gemeente Roosendaal, Roosendaal.nl.

² 'Organogram', gemeente Roosendaal, Roosendaal.nl.

Door de ladder voor duurzame verstedelijking kan een spanningsveld ontstaan tussen de wens om flexibele bestemmingsplannen op te stellen en te voldoen aan 'de ladder'.

1.3 Probleembeschrijving

De gemeente Roosendaal heeft een nieuwe binnenstadsvisie ontwikkeld, die de aanzet moet geven om te komen tot gerichte maatregelen ter verhoging van de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Eén van de taken die de gemeente in het kader van de nieuwe binnenstadsvisie oppakt, is het opstellen van een 'flexibel en uitnodigend' bestemmingsplan: een bestemmingsplan dat ruimte biedt om de ambitieuze plannen tot uitvoering te brengen.

In deze visie wordt tot uitdrukking gebracht dat de gemeente het niet alleen doet, maar dat het vooral 'de markt' is die de plannen moet gaan realiseren. De gemeente zal meer faciliteren, uitnodigen en voorwaarden creëren in plaats van alleen maar regels (beperkingen, randvoorwaarden, belemmeringen) te stellen.

Veel bestemmingsplannen worden als star en te gedetailleerd ervaren. Hierdoor kan er soms geen vergunning verleend worden op basis van het geldende bestemmingsplan, terwijl het om een planologisch aanvaardbare en zelfs wenselijke ontwikkeling gaat. Een bestemmingsplan moet tevens voldoende rechtszekerheid bieden, zodat eenieder weet waar hij aan toe is. Dit kan leiden tot een omgekeerde wens namelijk dat regels strikter worden geformuleerd.

Er zal dus in zekere mate een evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid gevonden moeten worden. De gemeente Roosendaal wil weten of het mogelijk is om bestemmingsplannen op te stellen, die voldoende rechtszekerheid bieden en tegelijkertijd ook ruimte bieden aan de dynamiek die inherent is aan ruimtelijke ontwikkelingen. De onderzoekseenheid die hier op van toepassing is, is een juridische kwestie, omdat aan flexibiliteit juridische consequenties verbonden zijn.

Verder ervaart de gemeente Roosendaal problemen met de ladder voor duurzame verstedelijking. De ladder voor duurzame verstedelijking kan wringen met de wens om flexibiliteit in het bestemmingsplan te creëren. Als de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt, moet voor alle functies uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden de ladder worden doorlopen en dat kan leiden tot problemen.

1.4 Vraagstelling

Aan de hand van de probleembeschrijving is de centrale vraag geformuleerd:

'In hoeverre kan een bestemmingsplan, met name het bestemmingsplan dat voortvloeit uit de nieuwe binnenstadsvisie, zo ingevuld worden dat de gemeente Roosendaal zich enerzijds aan de wettelijke regels en de ladder voor duurzame verstedelijking houdt, zodat bestemmingsplannen voldoende rechtszekerheid bieden en anderzijds ruimte creëren voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven?'

Om de centrale vraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden zijn er vijf deelvragen geformuleerd:

Deelvraag 1. Welke flexibiliteitsinstrumenten kunnen ingezet worden binnen en buiten bestemmingsplannen?

Voor deze deelvraag zal gekeken worden naar de nut en noodzaak van flexibiliteit. Daarnaast zullen de verschillende soorten flexibiliteit uitgelegd worden. De bronnen die voor deze deelvraag worden gebruikt, zijn: wet- en regelgeving, rechtsbronnen en literatuur.

Deelvraag 2. Hoe heeft de rechtspraak zich ontwikkeld: biedt jurisprudentie voldoende duidelijkheid over mogelijkheden en begrenzingen in een bestemmingsplan?

Voor deze deelvraag zal worden beschreven welke mogelijkheden en begrenzingen er zijn bij flexibiliteitsbepalingen aan de hand van het bestuderen van jurisprudentie.

Deelvraag 3. In hoeverre staat de ladder haaks op de wens om flexibele bestemmingsplannen te maken?

Voor deze deelvraag zal gekeken worden naar de website van de Stec groep. De Stec Groep is een adviesbureau uit Arnhem dat door de gemeente Roosendaal is ingeschakeld om de gemeente te adviseren over de juiste toepassing van de ladder. Ten slotte zal gebruik gemaakt worden van wet- en regelgeving.

Deelvraag 4. Is flexibiliteit altijd wenselijk en haalbaar?

Om deze deelvraag te beantwoorden, zal gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van de interviews. Er zal ook worden gekeken naar een aantal bestemmingsplannen van de gemeente Roosendaal. De bestemmingsplannen zullen op de mate van flexibiliteit onderzocht worden.

Deelvraag 5. Belangrijke aspecten over flexibiliteit in de nieuwe Omgevingswet en Crisis- en herstelwet

Voor de laatste deelvraag zal globaal gekeken worden naar de kamerstukken met betrekking tot de nieuwe Omgevingswet (hierna te noemen: Ow). De Crisis- en herstelwet (hierna te noemen: Chw) zal geanalyseerd worden, zodat gekeken kan worden naar flexibiliteitsbepalingen in deze wet. Er zullen meerdere interviews afgenomen worden over de Ow en de Chw en de daarin nagestreefde wens om te komen tot flexibelere planvormen.

1.5 Doelstelling

‘Op 1 juni 2015 zal aan mr. René Kools, senior medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal, een onderzoeksrapport worden opgeleverd waarin aanbevelingen worden gegeven over hoe er binnen het kader van de Nederlandse wet- en regelgeving, alsmede jurisprudentie, een meer flexibel bestemmingsplan kan worden opgesteld waarin tevens rekening wordt gehouden met de ladder voor duurzame verstedelijking’.

1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording

Voor dit onderzoek zullen verschillende methoden worden gebruikt.

De methode die gebruikt wordt bij dit onderzoek, is de inhoudsanalyse. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal zoals wet- en regelgeving, kamerstukken, literatuur, jurisprudentie en internet. Dit is een goede methode om te zien hoe uit bronnen op een goede en systematische wijze de informatie tevoorschijn komt die nodig is voor dit onderzoek. Een inhoudsanalyse is een kwalitatief onderzoek, omdat er dieper ingegaan wordt op de flexibiliteit van bestemmingsplannen en de resultaten veel informatie geven.³ Om de betrouwbaarheid van de internetbronnen te waarborgen is er gebruik gemaakt van het rapport van ‘Platform 31’. Platform 31 is een adviesgroep die nauw samenwerkt met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna te noemen: IenM) en is aan de hand van die informatie als betrouwbaar aan te merken.

Vervolgens wordt gebruik gemaakt van meerdere interviews om de bestaande situatie in beeld te brengen. Er zullen verschillende pilot gemeenten geïnterviewd gaan worden, zodat er inzicht ontstaat op welke wijze flexibiliteit kan worden ingezet in bestemmingsplannen. Dit wordt gedaan middels een topiclijst. Een topiclijst is een lijst waarin een aantal onderwerpen centraal staan en die behandeld worden in het interview. Er zal een half gestructureerd interview afgelegd worden. Er zal ook nog ruimte over zijn voor eigen inbreng van de geïnterviewde. De onderzoeksstrategie die bij dit onderzoek van toepassing is, zijn het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek, omdat flexibiliteit in het bestemmingsplan onderdeel is van de huidige wet- en regelgeving.

1.7 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk is het onderzoeksplan uiteengezet. In hoofdstuk twee worden de nut en noodzaak van flexibiliteit omschreven alsmede de verschillende soorten flexibiliteitsbepalingen. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de jurisprudentie voldoende duidelijkheid biedt over de mogelijkheden en begrenzingen in een bestemmingsplan. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier uitgebreid aandacht geschonken aan de ladder voor duurzame verstedelijking alsmede aan de verhouding tussen de ladder en de wens om flexibel te bestemmen. In hoofdstuk vijf wordt gekeken of flexibiliteit altijd wenselijk en haalbaar is. Hierbij worden een flexibel bestemmingsplan en een gedetailleerd plan naast elkaar gelegd. Vervolgens komen in hoofdstuk zes de Crisis- en herstelwet en de nieuwe Omgevingswet aan de orde. Er zal kort ingegaan worden op welke wijze deze wetten een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke wens om flexibiliteit te creëren. In hoofdstuk zeven worden alle conclusies weergegeven en aanbevelingen gedaan. Tot slot wordt in hoofdstuk acht kort geëvalueerd.

³ Van Schaaijk p. 88.

2. Flexibiliteitsinstrumenten

In dit hoofdstuk worden allereerst de nut en noodzaak van flexibiliteit beschreven en wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop flexibiliteit in een bestemmingsplan gestalte kan krijgen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen intrinsieke flexibiliteit, binnenplanse flexibiliteit en buitenplanse flexibiliteit. De verschillende soorten flexibiliteit zullen in de volgende paragrafen nader toegelicht worden.

2.1 Nut en noodzaak flexibiliteit

Vanuit het gemeentebestuur van de gemeente Roosendaal bestaat de wens om bestemmingsplannen zo flexibel mogelijk op te stellen. Flexibiliteit wordt vandaag de dag wenselijk geacht, omdat de gemeente met flexibele plannen beter kan inspelen op maatschappelijke- en marktontwikkelingen. In het verleden werden namelijk vaak bestemmingsplannen opgesteld die weinig flexibel waren, waardoor nieuwe planologische (wenselijke) ontwikkelingen niet op voorhand konden worden gehonoreerd. Daardoor moesten allerlei procedures doorlopen worden om wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat kostte tijd en geld.

De wens om flexibelere bestemmingsplannen op te stellen staat echter op gespannen voet met de behoefte aan een zekere mate van rechtszekerheid, namelijk dat men weet waar men aan toe is voor wat betreft de directe leefomgeving. Bestemmingsplannen moeten enerzijds zekerheid bieden aan de grondeigenaren of grondgebruikers, zodat zij weten welk gebruik zij van hun grond mogen maken en voor welke doeleinden. De omwonenden wensen ook rechtszekerheid, zodat zij weten waar ze aan toe zijn en wat zij van een gebied kunnen verwachten. Anderzijds moet een bestemmingsplan ook ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven. Het spanningsveld tussen rechtszekerheid en de behoefte aan flexibiliteit speelt voornamelijk op het niveau van het bestemmingsplan een rol, omdat het bestemmingsplan een verordenende en daarmee voor burgers een bindende werking heeft en eveneens een instrument van planning beoogt te zijn.⁴

De gemeente streeft naar bestemmingsplannen die verschillende opties openhouden, maar die toch voldoende sturing geven. Dit kan op twee manieren gerealiseerd worden. De eerste manier is het opstellen van een globaal bestemmingsplan, omdat dergelijke plannen minder op detailniveau regelen en daardoor vaak minder snel verouderen. In een globaal plan worden de bestemmingen ruimer beschreven, zodat de bandbreedte van bijvoorbeeld bouwbepalingen veel groter wordt. Hier staat wel tegenover dat de gemeente, maar vooral ook burgers geconfronteerd kunnen worden met ongewenste ontwikkelingen.

Daarnaast kan een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht opgesteld worden. Een dergelijke planvorm wordt vaak gekozen voor nieuwe ontwikkelingen die een lange termijn in beslag nemen en waarbij nog niet duidelijk is op welke wijze de gedetailleerde uitwerking plaatsvindt. Te denken valt aan de ontwikkeling van een woonwijk waarbij de planhorizon bijvoorbeeld tien jaar bedraagt. In een globaal bestemmingsplan worden al wel de globale regels en uitgangspunten vastgelegd, waarmee bij de uitwerking op meer gedetailleerd niveau rekening moet worden gehouden.

Het tegenovergestelde van een globaal bestemmingsplan is een gedetailleerd bestemmingsplan. Een dergelijk plan gaat vaak uit van monofunctionele

⁴ Van Buuren e.a. 2014 p.7.

eindbestemmingen.⁵ Dit zijn eindbestemmingen met één functie: een woning heeft een woonbestemming, een winkel een winkelbestemming en een horeca een horecabestemming. Onderlinge uitwisselbaarheid van functies is niet mogelijk.

Een dergelijk gedetailleerd bestemmingsplan biedt ogenschijnlijk meer zekerheid voor de burgers. In de praktijk wordt vaak afgeweken van een dergelijk bestemmingsplan wanneer zich een ontwikkeling aandient die als planologisch aanvaardbaar of wenselijk wordt gezien. Er wordt dan voor het gebied waar het om gaat, een nieuw bestemmingsplan opgesteld of een buitenplanse afwijkingsprocedure doorlopen. De enige zekerheid die er dan is, is de formele rechtszekerheid wat inhoudt dat iemand in de procedure zijn belangen kan inbrengen.

De tweede manier is het hanteren van flexibiliteitsbepalingen. Een star bestemmingsplan is het tegenovergestelde van een flexibel bestemmingsplan. Bij een star bestemmingsplan kan er niet of nauwelijks afgeweken worden van de regels van het plan. Toch zijn er mogelijkheden om een star bestemmingsplan op verschillende manieren flexibeler te maken. Dit kan door middel van het aanbrengen van intrinsieke flexibiliteitsbepalingen en binnenplanse flexibiliteitsbepalingen.

De intrinsieke flexibiliteit is een directe mogelijkheid om een bestemmingsplan een flexibeler karakter te geven.⁶ Deze vorm van flexibiliteit zal in de volgende paragraaf besproken worden.⁷ Door het opnemen van wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsbevoegdheden en de bevoegdheid om nadere eisen te stellen kan eveneens een zekere mate van flexibiliteit ontstaan. Dergelijke bevoegdheden worden ook wel de binnenplanse flexibiliteitsbepalingen genoemd. Het is niet verplicht om binnenplanse flexibiliteitsbepalingen op te nemen in het bestemmingsplan. In de praktijk is het wel gebruikelijk om dergelijke bepalingen op te nemen, omdat daardoor enige vorm van flexibiliteit ontstaat.

Naast de binnenplanse flexibiliteitsbepalingen staan uiteraard ook buitenplanse mogelijkheden ter beschikking om af te wijken van de bepalingen van een bestemmingsplan. Echter deze mogelijkheden dragen niet bij aan de flexibiliteit van het plan zelf.

2.2 Intrinsieke flexibiliteit

Een bestemmingsplan bestaat uit verbeelding, regels en een toelichting. De regels en de verbeelding vormen samen het juridisch bindende gedeelte van een bestemmingsplan. De toelichting maakt de regels en de verbeelding duidelijk. In de toelichting worden de keuzes ook verantwoord aan de hand van ruimtelijk beleid. Regels en verbeelding moeten altijd in samenhang met elkaar gelezen worden.

Soms is het mogelijk aan de hand van de verbeelding een indruk te krijgen van de mate van flexibiliteit en globaliteit van een bestemmingsplan. Wanneer per pand of per perceel aparte bestemmingen worden gelegd en de verbeelding daarmee 'kleuriger' wordt, dan gaat het vaak om een gedetailleerder bestemmingsplan. Worden grotere vlakken in één kleur toegepast, dan lijkt een dergelijk plan op het oog flexibeler te zijn, zeker ook wanneer er weinig bouwaanduidingen op de verbeelding worden weergegeven.

⁵ 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', *Platform31*, Platform31.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

⁶ 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', *Platform31*, Platform31.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

⁷ J. Meijboom, *Vrijheid Blijheid?* (Masterscriptie Rotterdam) 2014. p.37.

Overigens dient een verbeelding altijd gelezen te worden in relatie tot de bestemmingsregels en met name ook de bouwregels.

Flexibiliteit wordt in de meeste gevallen vooral ingebouwd door de wijze van formulering van de regels. Formuleren kan namelijk 'ruim' of 'eng' gebeuren. Het gaat daarbij vooral om de formulering van:

- Begripsbepaling
- Doeleindenomschrijving
- Bouwregels
- Specifieke gebruiksregels

In de volgende deelparagrafen zal de intrinsieke flexibiliteit verder besproken worden.

2.2.1 Begripsbepalingen

Een begripsbepaling is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over hoe bepaalde begrippen moeten worden verstaan in het bestemmingsplan.

Natuurlijk zullen de meeste begripsbepalingen overeenkomen met wat in het normaal spraakgebruik onder een begrip wordt verstaan, maar soms is het ook belangrijk om met het oog op eenduidigheid een begrip strikt te omschrijven, zodat er geen discussie kan ontstaan omtrent de betekenis van een begrip. Door het hanteren van 'enge' en/of beperkende definities kan een begrip aan flexibiliteit inboeten. Als aan een begripsbepaling daarentegen een ruimere betekenis wordt toegekend, levert dat vaak meer flexibiliteit op. Via de begripsbepalingen kan dus enige sturing gegeven worden aan bestemmingen en functies binnen die bestemmingen.

Hieronder is een begripsbepaling van detailhandel opgenomen uit het bestemmingsplan Centrum Zuid van de gemeente Roosendaal en een begripsbepaling uit de gemeente Sliedrecht. De begripsbepaling van de gemeente Roosendaal is hierin verruimd, omdat onder detailhandel mede wordt begrepen een afhaalservice zonder de mogelijkheid ter plaatse te consumeren hetgeen wat in het normale spraakgebruik niet voor de hand liggend is. Door de begripshantering van de gemeente Roosendaal kan er in het begrip detailhandel een afhaalservice worden ondergebracht, waardoor deze begripsbepaling als 'ruimer' kan worden beschouwd dan die van de gemeente Sliedrecht. De afhaalservice is niet in de begripsbepaling van de gemeente Sliedrecht opgenomen, hetgeen betekent dat een afhaalservice niet kan worden ondergebracht in het begrip detailhandel van de gemeente Sliedrecht. Er kan het beste per gemeente worden bekeken hoe de begripsbepaling uitgelegd kan worden, omdat er bij een te ruime bepaling ongewenste ontwikkelingen kunnen ontstaan. Bij een enge begripsbepaling kan er veel verwarring ontstaan en kunnen gewenste ontwikkeling op grond van de begripsbepaling niet mogelijk gemaakt worden.

1.34 detailhandel Roosendaal

*het bedrijfsmatig te koop aanbieden, hieronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan diegenen, die goederen kopen voor eigen gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit; onder detailhandel wordt mede begrepen: een afhaalservice zonder de mogelijkheid om ter plaatse te consumeren.*⁸

1.24 detailhandel Sliedrecht

*het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.*⁹

⁸ Begripsbepaling Bestemmingsplan 'Centrum zuid', Gemeente Roosendaal, juni 2013.

⁹ Begripsbepaling Bestemmingsplan 'Woongebied', Gemeente Sliedrecht, juni 2013.

2.2.2 Doeleindenomschrijving

In deze paragraaf zal de doeleindenomschrijving uitgelegd worden die deel uitmaakt van de intrinsieke flexibiliteit. De doeleindenomschrijving is het onderdeel van een bestemming waarin aangegeven wordt welke functies binnen een bestemming mogen worden gerealiseerd. Door de wijze van formulering kan een meerdere of mindere mate van flexibiliteit worden bereikt.

Via doeleindenomschrijvingen wordt in het bestemmingsplan omschreven waarvoor en hoe gronden mogen worden gebruikt. De doeleindenomschrijving kan enkelvoudig of meervoudig worden opgenomen. Bij enkelvoudige doeleindenomschrijving wordt één functie aan de grond verbonden. Bij meervoudige doeleindenomschrijving worden meerdere functies aan de grond verbonden. Of gekozen wordt voor een enkelvoudige dan wel meervoudige doeleindenomschrijving is afhankelijk van het gebied dat bestemd wordt en de nagestreefde flexibiliteit. Zo is het voor de hand liggend in woongebieden te kiezen voor enkelvoudige bestemmingen zoals de bestemming wonen. Hier wordt bijvoorbeeld bedoeld de bestemming wonen, wel kunnen er verschillende soorten woningtypologieën mogelijk gemaakt worden.

Een centrumgebied is een gebied dat gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van verschillende functies en een bijzondere dynamiek. Daar passen enkelvoudige bestemmingen per pand niet, omdat dit een te starre vastlegging van de bestaande situatie zou zijn. In dit soort gebieden wordt daarom vaak of normaliter gekozen voor bestemmingen met meervoudige doeleindenomschrijvingen. Te denken valt aan de bestemmingen 'Centrum' en 'Gemengd'. Bij deze bestemmingen is het mogelijk functies uit te wisselen zonder dat daarvoor procedures moeten worden doorlopen. Deze bestemmingen worden ook wel 'cocktailbestemmingen' genoemd.

Centrum en Gemengd

Binnen de bestemming 'Centrum' en 'Gemengd' van de gemeente Roosendaal zijn verschillende functies opgenomen, bijvoorbeeld per deelgebied of een straat in het centrumgebied of het gebied gemengd. Wel kan binnen de bestemmingen 'Centrum' en 'Gemengd' onderscheid gemaakt worden. Zo wordt in Roosendaal een onderscheid gemaakt tussen de bestemmingen 'Centrum -1' en 'Centrum -2' in verband met de toelaatbaarheid van verschillende vormen van horeca in de binnenstad. Immers de mate van flexibiliteit wordt mede bepaald door het beleid van de gemeente met betrekking tot bijvoorbeeld horeca. Ook binnen de bestemming 'Gemengd' worden diverse varianten gehanteerd. Deze twee bestemmingen zijn opgenomen in bijlage één.¹⁰

Voordelen van de bestemmingen 'Centrum' en 'Gemengd' is dat recht gedaan wordt aan het feit dat deze bestemmingen worden gelegd op gebieden waar sprake is van een hoge mate van functiemenging en functiewisseling. Door niet per pand te bestemmen maar per gebied en daarbij in algemene zin functies toe te staan, is onderlinge uitwisseling van functies zonder meer mogelijk. Daarbij is uiteraard het gemeentelijk ruimtelijk beleid wel van belang. Dit kan er toe leiden dat waar dit noodzakelijk is, eventuele beperkingen kunnen worden opgelegd, bijvoorbeeld door alle vormen van horeca niet overal toe te staan. Uiteraard kan dit ook voor andere functies gelden bijvoorbeeld voor detailhandel.

Door toepassing van bestemmingen zoals 'Centrum' en 'Gemengd' hoeven bij functieveranderingen geen procedures te worden doorlopen, zodat veranderingen snel kunnen plaatsvinden. Het nadeel is dat er weinig sturing is, wanneer een ontwikkeling plaatsvindt die als onwenselijk wordt ervaren.

¹⁰ Zie bijlage 1, Bestemmingsplan Centrum en bestemmingsplan Burgerhout.

Verkeer en groen

Een ander voorbeeld van een flexibele bestemming is de bestemming 'Verkeer'. Binnen deze bestemming worden in de doeleindenomschrijving diverse functies opgenomen die binnen deze bestemming tot de mogelijkheden behoren, terwijl de bestemming op de verbeelding één grijze kleur omvat. Dit biedt de mogelijkheid om qua feitelijke invulling te schuiven met functies.

Zo wordt de bestemmingsomschrijving van de bestemming 'Verkeer' in de gemeente Roosendaal als volgt opgebouwd:

- *wegen met ten hoogste 2 keer 1 doorgaande rijstrook, opstelstroken en busstroken daar niet onder begrepen*
- *ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer – langzaam verkeer' uitsluitend langzaam verkeer*
- *voet- en fietspaden*
- *parkeervoorzieningen*
- *beplantingen*
- *bermen*¹¹

Cultuur en Ontspanning

Ook in de bestemming 'Cultuur en Ontspanning' kunnen diverse functies ondergebracht worden in één bestemming met onderlinge uitwisselbaarheid van functies.

De functies die onder de noemer 'Cultuur en Ontspanning' vallen, kunnen zeer verschillend zijn door het afwijkende gebruik en veelal ook van bebouwing (omvang, uitstraling). Als gevolg hiervan worden vaak specifieke functies binnen de bestemming 'Cultuur en Ontspanning' via aanduidingen per locatie toelaatbaar geacht.¹²

Het gaat daarbij vaak om de volgende functies:

- *bioscoop*
- *bowlingbaan*
- *dansschool*
- *dierentuin*
- *evenemententerrein*

2.2.3 Bouwregels

Bouwregels behoren ook tot de intrinsieke flexibiliteit. Bouwregels hebben betrekking op het realiseren van fysieke objecten in een gebied.¹³ Ook hier wordt de mate van flexibiliteit bepaald door de wijze van formuleren en het al dan niet strikt vastleggen van maatvoering. (hoogte, onderscheid goothoogte, nokhoogte, bouwdiepte, bebouwingspercentages et cetera). Zeker wanneer de maatvoeringen absoluut worden vastgelegd levert dit weinig flexibiliteit op. Om bouwregels flexibel toe te passen zal bijvoorbeeld van relatieve maxima uit moeten worden gegaan in plaats van absolute maxima.

Hieronder is een voorbeeld van absolute maxima opgenomen.

Voor het bouwen van woningen gelden de volgende regels:

- a. de goothoogte van een woning mag niet meer bedragen dan 6 meter;*
- b. de bouwhoogte van een woning mag niet meer bedragen dan 11 meter.*

¹¹ SVBP 2014, p.13.

¹² SVBP 2014, p.9.

¹³ 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', Platform31, Platform31.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

Toelichting: De maximale goot- en bouwhoogten liggen vast. De norm is duidelijk (6 respectievelijk 11 meter).

Een voorbeeld van relatieve maxima:

Het aantal woningen bedraagt niet meer dan het maximum aantal wooneenheden zoals op de verbeelding is weergegeven;

Toelichting: het aantal woningen ligt voor wat betreft het maximum vast maar er kan geschoven worden, omdat ook minder woningen tot de mogelijkheden behoren.

Conclusie: het vastleggen van relatieve maxima levert een zekere mate van flexibiliteit op. Wel is er een duidelijke bovengrens. Immers: het maximum aantal woningen mag niet worden overschreden.

2.2.4 Specifieke gebruiksregels

De specifieke gebruiksregels kunnen ingezet worden om aan te geven welk gebruik binnen een bestemming toegestaan of verboden is. Hieronder is een voorbeeld opgenomen hoe de gemeente Roosendaal de toelaatbaarheid van de aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten in de gebruiksregels regelt. Deze zijn rechtstreeks toegestaan. Wel worden in de regeling expliciet de voorwaarden opgesomd waar een initiatiefnemer zich aan moet houden, wanneer hij of zij een aan-huis-gebonden beroep wilt gaan uitoefenen. De initiatiefnemer moet zelf toetsen of aan de voorwaarden voldaan kan worden. Er hoeft voor de uitoefening van het aan-huis-gebonden beroep geen procedure meer te worden gevolgd. Ten opzichte van vroeger is dit een aanmerkelijke flexibelere regeling, omdat eerst wel een procedure moest worden doorlopen.

Aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten Roosendaal

Gebruik van ruimten in de woning ten behoeve van de uitoefening van aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten, wordt als gebruik overeenkomstig de bestemming aangemerkt, voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de woning inclusief bijbehorende bouwwerken, die voor de uitoefening van aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten nodig is, behoudt in overwegende mate de woonfunctie, met dien verstande dat maximaal 40% van het vloeroppervlak van het hoofdgebouw en maximaal 50 m² van de bijbehorende bouwwerken mag worden aangewend voor de uitoefening van de uitoefening van aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten;*
- b. het gebruik ten behoeve van aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten levert geen hinder voor het woonmilieu op en doet geen afbreuk aan het woonkarakter van de buurt, waarbij in ieder geval geen gebruik mag plaatsvinden dat nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken en als zodanig is opgenomen in Bijlage één, behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dit van kracht is op het tijdstip van het in ontwerp ter inzage leggen van dit bestemmingsplan;*
- c. de aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten hebben geen publieksgericht karakter;*
- d. het gebruik heeft geen nadelige invloed op de afwikkeling van het verkeer en/of leidt niet tot een onaanvaardbare parkeerdruk;*
- e. detailhandel is niet toegestaan met uitzondering van detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit bij de uitoefening van aan-huis-gebonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten.¹⁴*

¹⁴ 'Regels Bestemmingsplan Burgerhout', Gemeente Roosendaal, september 2013.

2.3 Binnenplanse flexibiliteit

In de vorige paragraaf is de intrinsieke flexibiliteit ter sprake gekomen. In deze paragraaf zal allereerst de wijzigingsbevoegdheid besproken worden. Daarnaast zal in gegaan worden op de uitwerkingsplicht en het stellen van nadere eisen. Ten slotte zal aandacht geschonken worden aan de binnenplanse afwijkmogelijkheid.

2.3.1 Wijzigingsbevoegdheid

De wijzigingsbevoegdheid is geregeld in artikel 3.6 lid 1 onder a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna te noemen: Wro). Als de wijzigingsbevoegdheid wordt toegepast kan een bepaalde bestemming of begrenzing en/of de daaraan verbonden bouw- en gebruiksregels worden vervangen door een andere bestemming of de daaraan verbonden bouw- en gebruiksregels.¹⁵

Als de planmaker een ontwikkeling mogelijk wil maken maar deze nog niet kan adresseren naar een locatie of tijdstip, kan hij gebruik maken van de mogelijkheid die geregeld is in artikel 3.6 lid 1 onder a van het Wro. Daarmee kan ingespeeld worden op denkbare toekomstige initiatieven.¹⁶

Het college van burgemeester en wethouders (hierna te noemen: het college van B&W) kan via een wijzigingsbevoegdheid een wijzigingsplan opstellen. Hier mag het college van B&W gebruik van maken maar is hiertoe niet verplicht. Een wijzigingsplan hoeft niet door de raad te worden vastgesteld en dat scheelt proceduretijd. Wel heeft de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ermee ingestemd dat het college van B&W gebruik kan maken van een wijzigingsbevoegdheid.

Voor de voorbereiding van het plan dient afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) gevolgd te worden. Hierna volgt beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: ABRvS) als belanghebbenden het niet eens zijn met de wijzigingen.

De invulling van de bevoegdheid moet wel binnen de in het moederplan neergelegde uitgangspunten blijven. In het moederplan zijn de voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet worden bij de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid mag niet zover gaan dat er structurerende elementen van het moederplan worden aangetast.¹⁷

De wijzigingsbevoegdheid moet voldoen aan een 'goede ruimtelijke ordening'. Voor een 'goede ruimtelijke ordening' moet er vooraf ook voldoende inzicht bestaan in de gevolgen van het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid. Voorbeelden hiervan zijn:

- geluidsbelasting op de directe omgeving;
- cumulatieve geurbelasting op woningen;
- financiële uitvoerbaarheid;
- externe veiligheid: verantwoording groepsrisico.¹⁸

¹⁵ Van der Schoot 2013, p.175.

¹⁶ 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', *Platform31*, Platform31.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

¹⁷ Van der Schoot 2013, p.175.

¹⁸ 'Flexibel bestemmingsplan en milieu wat te onderzoeken', *Omgevingsjurist*, Omgevingsjurist.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

2.3.2 Uitwerkingsplicht

De uitwerkingsplicht is geregeld in artikel 3.6 lid 1 onder b van het Wro. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht vast te stellen. Bij een uitwerkingsplicht horen ook uitwerkingsregels. Deze uitwerkingsregels worden opgenomen in de globale bestemming en vormen een leidraad voor verdere uitwerking. De gemeenteraad geeft het college van B&W de plicht mee om een uitwerkingsplan te maken, rekening houdende met de uitwerkingsregels.¹⁹

Een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht kan bijvoorbeeld zinvol zijn bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, waarbij de details voor verdere invulling nog niet op voorhand duidelijk zijn. Op deze wijze kunnen verschillende alternatieven worden opgehouden. Artikel 3.1.4 van het Bro bepaalt dat de uitwerkingsregels voldoende inzicht moeten bieden in de toekomstige ontwikkelingen van het uit te werken gebied. Het uitwerkingsplan moet binnen de geldigheidstermijn van tien jaar van het bestemmingsplan uitgewerkt worden en gaat dan deel uitmaken van het bestemmingsplan.

2.3.3 Nadere eisen

Artikel 3.6 lid 1 onder d van de Wro bepaalt dat de gemeenteraad in het bestemmingsplan de bevoegdheid voor het college van B&W kan opnemen om nadere eisen te stellen. Deze bepaling heeft tot doel dat er op ondergeschikte punten bijgestuurd kan worden bij de uitvoering van het bestemmingsplan en kan alleen in concrete situaties worden toegepast. In een bestemmingsplan moeten de basiseisen opgenomen worden. Ook om nadere eisen te stellen gelden beperkingen. Zo kan een bestemming niet structureel en ingrijpend veranderd worden en nadere eisen mogen alleen gesteld worden als deze noodzakelijk zijn uit het oogpunt van een 'goede ruimtelijke ordening'.

Bij een nadere eisenregeling kan er gedacht worden aan de situering van een bouwwerk binnen een bouwblok of een bepaalde dakhelling bij karakteristieke bebouwing.²⁰ Er kunnen ook beperkingen worden gesteld aan de bouwhoogte. De gemeente moet bij het opleggen van een nadere eis een zuivere en zorgvuldige belangenafweging maken.²¹ Er zullen dus in de nadere eisenregeling concrete bepalingen worden opgenomen over de plaats, de afmetingen en het aantal gebouwen.²²

¹⁹ Van der Schoot 2013, p.178.

²⁰ Van der Schoot 2013, p.177.

²¹ ABRvS 8 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV3866.

²² Van der Schoot 2013, p.177.

2.3.4 Binnenplanse afwijkingsmogelijkheden

De binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is geregeld in artikel 3.6 lid 1 onder c Wro juncto artikel 2.12 lid 1 onder a onder 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna te noemen: Wabo).

Er is voor gekozen om de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid als een mengvorm tussen de binnenplanse en buitenplanse flexibiliteit te beschouwen, dit omdat de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid niet zoals de wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsplicht en het stellen van nadere eisen voor iedereen geldt maar voor één persoon, namelijk de aanvrager van een omgevingsvergunning. Mede gelet op het feit dat deze bevoegdheid in het Wro staat maar ook in de Wabo en dat er een omgevingsvergunning verleend kan worden kan de binnenplanse afwijkingsmogelijk dus als een mengvorm beschouwd worden.

In artikel 3.6 lid 1 onder c van de Wro juncto 2.12 lid 1 onder a onder 1 van de Wabo staat dat er afgeweken kan worden van een omgevingsvergunning bij het plan aan te geven regels. Bij deze bevoegdheid is in het midden gelaten wie het bevoegd gezag is. Dit zal meestal het college van B&W zijn, maar dit kan ook een ander overheidsorgaan zijn. Te denken valt aan Gedeputeerde Staten of een minister.²³

Afwijkingsmogelijkheden geven ruimte voor aanpassingen binnen het bestemmingsplan en richten zich op de voorzienbare toekomst.²⁴ Er mag door de vergunningverlener geen feitelijke onomkeerbare wijziging van de bestemming van de gronden ontstaan.²⁵ Er mag alleen worden afgeweken van ondergeschikte delen van het moederplan. Een afwijking mag alleen betrekking hebben op de planregels en niet op bestemmingen, bestemmingsgrenzen en plankaart aanduidingen. In het volgende hoofdstuk zal ingegaan worden op de jurisprudentie van de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden.

²³ Van der Schoot 2013, p.178.

²⁴ 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', *Platform31*, Platform31.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

²⁵ Van der Schoot 2013, p.178.

2.4 Buitenplanse flexibiliteit

Wanneer de intrinsieke flexibiliteit en binnenplanse flexibiliteit tekortschieten zijn er ook nog de buitenplanse mogelijkheden om af te wijken van een bestemmingsplan. Dit kan door middel van het toekennen van een omgevingsvergunning voor gebruik van gronden of bouwwerken die in strijd zijn met het bestemmingsplan, door een omgevingsvergunning te verlenen voor het tijdelijk afwijken en door het projectafwijkingbesluit. Allereerst zullen de kruimelgevallenlijst en de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid besproken worden. De tijdelijke afwijkingsmogelijkheid is sinds 1 november 2014 opgenomen in artikel 4 van bijlage II lid 11 van het Besluit omgevingsrecht (hierna te noemen: Bor). Tot slot zal ingegaan worden op het projectafwijkingbesluit.

2.4.1 Kruimelgevallen

De kruimelgevallenlijst is opgenomen in artikel 4 van bijlage II van het Bor. De kruimelgevallenlijst maakt de toekenning mogelijk van een omgevingsvergunning voor gebruik van gronden of bouwwerken die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Voor de kruimelgevallen geldt de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken (met een verlengingsmogelijkheid van nog eens maximaal zes weken). Het college van B&W is zelfstandig bevoegd om over de aanvraag te beslissen en heeft geen verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad. Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid, dit omdat het college van B&W bevoegd is maar niet verplicht is om een ontheffing te verlenen. Het college van B&W moet bij het vergunnen toetsen of de activiteit niet in strijd is met het begrip 'goede ruimtelijke ordening'.

Er wordt een wettelijke toetsing gehouden voor geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Een van de voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning is dat het aantal woningen gelijk blijft.

Er gelden een aantal uitzonderingen op deze voorwaarden:

- De omgevingsvergunning betreft een bijbehorend bouwwerk ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg. Zie Bijlage II, artikel 5, lid 1, onder b, Bor.
- De omgevingsvergunning betreft het gebruik van een bouwwerk. Indien buiten de bebouwde kom alleen voor de logiesfunctie ten behoeve van werknemers. Zie Bijlage II, artikel 5, lid 1, onder c, Bor.²⁶ De kruimelgevallenlijst is opgenomen in bijlage twee.²⁷

De tijdelijke omgevingsvergunning is sinds één november 2014 opgenomen in de kruimelgevallenlijst. Deze procedure duurt acht weken met een verlengingsmogelijkheid van zes weken.²⁸ Tijdelijk afwijken mag voor de duur van maximaal tien jaar en is opgenomen in artikel 4 van bijlage II in lid 11 van het Bor. De termijn van tien jaar mag niet overschreden worden. Daarnaast is er geen mogelijkheid om opnieuw een omgevingsvergunning te verlenen voor tien jaar. Een eis voor het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning is, dat er aannemelijk moet worden gemaakt dat de activiteit binnen tien jaar beëindigd kan worden zonder onomkeerbare gevolgen. Er moet voor een toestemming een wettelijke toetsing worden gehouden voor de luchtkwaliteit en de externe veiligheid. De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing voor het tijdelijk afwijken.

²⁶ 'Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op: *kruimelgevallen*).

²⁷ Zie bijlage 2, Kruimelgevallenlijst.

²⁸ 'Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op: *afwijken*).

2.4.2 Projectafwijkingsbesluit

Het projectafwijkingsbesluit is geregeld in artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 van de Wabo. Voor het projectafwijkingsbesluit is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Deze heeft een doorlooptijd van zes maanden met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. Het college van B&W heeft voor dit besluit een verklaring van geen bedenkingen nodig van de raad. De aanvraag moet ook voldoen aan een goede ruimtelijke onderbouwing.

Het projectafwijkingsbesluit maakt het mogelijk om voor activiteiten die in strijd zijn met bepalingen in het bestemmingsplan een omgevingsvergunning ex art 2.1. lid 1 sub c van de Wabo te verlenen. De activiteit mag niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Tevens moet de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevatten. De gemeente kan nu, op basis van een zorgvuldige belangenafweging, toch medewerking verlenen aan een initiatief dat op grond van het geldende bestemmingsplan niet tot de mogelijkheden behoorde.

3. Mogelijkheden en begrenzungen binnenplanse flexibiliteitsbepalingen

In dit hoofdstuk zal een aantal uitspraken van de ABRvS worden besproken die betrekking hebben op de binnenplanse flexibiliteit. Per flexibiliteitsbepaling zullen kort de hoofdlijnen uit de jurisprudentie geschetst worden. Allereerst zullen de wettelijke regels en jurisprudentie besproken worden die betrekking hebben op de wijzigingsbevoegdheid. Daarna zal ingegaan worden op de uitwerkingsplicht en de mogelijkheid om nadere eisen te stellen. Tot slot zal de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid uitgewerkt worden.

De jurisprudentie moet de leemten in de wet interpreteren en invullen, dit is vaak heel casuïstisch. Het is een uitdaging om op basis van jurisprudentie en wetshistorie te adviseren over mogelijkheden, begrenzungen en risico's, maar feit is wel dat een gerechtelijke uitspraak niet altijd even goed voorspelbaar is. Dit is natuurlijk niet prettig in een lang en duur plantraject. Maar aan de andere kant is het ook niet altijd mogelijk voor een rechter om meer duidelijkheid te bieden, dit in verband met de scheiding bestuur/rechterlijke macht.²⁹

3.1 Wijzigingsbevoegdheid

De wijzigingsbevoegdheid is geregeld in artikel 3.6 lid 1 onder a van de Wro. De wijzigingsbevoegdheid is een binnenplanse flexibiliteitsinstrument. Het gemeentebestuur heeft de beleidsvrijheid om binnen het plan te bepalen grenzen wijzigingen aan te kunnen brengen binnen de bestemmingen. In de wet en via de jurisprudentie zijn mogelijkheden en grenzen bepaald ten aanzien van deze bevoegdheid.

Goede ruimtelijke ordening

Ten eerste moet er sprake zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'. Een goede ruimtelijke ordening is een proces waarbij de overheid die gebruik maakt van regels en na afweging van belangen, de ruimte zodanig inricht of herinricht dat het welzijn van de burgers zo goed mogelijk wordt gediend.³⁰ Wanneer het moederplan ontwikkeld wordt, moet de gemeente onderzoeken of de wijziging planologisch aanvaardbaar is. In de uitspraak van 17 november 2010 gaat de Afdeling niet akkoord als er pas bij de voorbereiding van het wijzigingsplan onderzocht wordt of deze wijziging aanvaardbaar is.³¹ Daarnaast hoeft het niet vast te staan dat er binnen een planperiode gebruik wordt gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid. Het moet wel voldoende aannemelijk gemaakt worden, dat wanneer de wijzigingsbevoegdheid wordt toegepast deze geen belemmeringen uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening oplevert.³²

Voldoende objectieve begrenzing in het kader van de rechtszekerheid

Een tweede beperking is dat de voorschriften die de wijzigingsbevoegdheid begrenzen, voldoende objectief begrensd moeten zijn in het kader van de rechtszekerheid.³³

Een objectieve begrenzing houdt in dat een bevoegdheid voor burgers in voldoende mate duidelijk moet zijn waartoe het gebruik maken van deze bevoegdheid kan leiden.³⁴

Vanuit de wet en jurisprudentie is bepaald dat bij een bestemmingsplan van belang is, dat bij delegatie van de wijzigingsbevoegdheden grenzen worden bepaald, waarbinnen de

²⁹ Zie bijlage 6, interview d.d. 26 april 2015 met mevr. Blommensteijn.

³⁰ 'Ruimtelijke ordening', *Digischool*, Digischool.nl (zoek op ruimtelijke ordening)

³¹ ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2013:CA0701.

³² ABRvS 28 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3346.

³³ Van Buuren e.a. 2014 p.65.

³⁴ Van Buuren e.a. 2014 p.65.

bevoegdheid door het college van B&W kan worden uitgeoefend.³⁵ Ten aanzien van artikel 3.6 lid 1 onder a van het Wro wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld:

Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels: burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen.³⁶ De regels en grenzen moeten goed herkenbaar en goed toetsbaar zijn. De regels en grenzen moeten objectieve, kwalitatieve en kwantitatieve criteria bevatten zodat de gemeente en de burgers de reikwijdte van die bevoegdheid en de mogelijke gevolgen ervan goed kunnen overzien.³⁷

Onvoldoende objectief zijn subjectieve criteria zoals:

‘mits de structurele opzet niet wordt aangetast’

‘mits de grond eigendom is van de gemeente’

‘voor zover de woningbehoefte daartoe aanleiding geeft’

Een wijzigingsbevoegdheid is wel aanvaardbaar in de volgende gevallen:

-Ten behoeve van een verplaatsing van een ergens anders gevestigd bedrijf, waarbij als randvoorwaarde een regeling van de functie van de vrijkomende locatie gold en als eis werd gesteld, dat er geen schade voor andere bedrijven zou ontstaan.

Voorwaarde dat bodemonderzoek moet uitwijzen dat de bodemkwaliteit geschikt is of dat de financiële haalbaarheid moet worden aangetoond.

-Om de vraag te beantwoorden of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrenst, moet er gekeken worden naar de omstandigheden van het geval. Er zal gekeken moeten worden naar de aard van de wijziging, de omvang van het gebied, en de aanleiding voor het opnemen van de bevoegdheid.³⁸

In de casus van 18 januari 2012 speelde het volgende: De raad van de gemeente Hulst had een bestemmingsplan opgenomen met daarin een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de woningbouw vastgesteld. Tegen dat plan had onder andere de vereniging Bond Heemschut Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland een zienswijze ingediend en vervolgens beroep bij de Afdeling ingesteld. De vereniging had als beroepsgrond aangevoerd dat de behoefte aan de te bouwen woningen ontbreekt. Zij voerde hiertoe aan dat het college van gedeputeerde staten in haar zienswijze al had aangevoerd dat werd voorzien in een te groot aantal woningen, en dat het gebrek aan behoefte niet werd ondervangen door de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden. Deze wijzigingsbevoegdheden waren volgens de vereniging in strijd met art. 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro.

De raad oordeelde dat in dit geval aan de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid een gebrek kleefde, omdat de concrete behoefte aan het in het ontwerp voorziene aantal woningen ontbrak. De afdeling oordeelde dat de behoefte aan woningbouw bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid niet nauwkeurig vast hoeft te staan. Er dienen wel aanknopingspunten te zijn om aan te nemen dat deze behoefte zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen. De afdeling heeft geconcludeerd dat als de gemeenteraad een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan wenselijk acht, ten behoeve van het binnen de planperiode uitbreiden van het woningaanbod binnen het plangebied, de gemeenteraad concreet moet kunnen aantonen waaruit die verwachting blijkt.³⁹

³⁵ J. Meijboom, *Vrijheid Blijheid?* (Masterscriptie Rotterdam) 2014. p.30.

³⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr.3, p.24.

³⁷ ABRvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1793.

³⁸ 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3399.

³⁹ ABRvS 18 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1201

Geen structurele wijzigingen van het bestemmingsplan mogelijk maken

Als laatste mag een wijzigingsbevoegdheid niet leiden tot een structurele wijziging van het bestemmingsplan. De onderliggende bestemming blijft gelden tot gebruik gemaakt is van de wijzigingsbevoegdheid. Het is dus de bedoeling dat het moederplan moet aangeven waar de grenzen liggen. Een wijzigingsbevoegdheid mag niet zover gaan dat de structurele elementen worden aangetast.⁴⁰

3.2 Uitwerkingsplicht

De uitwerkingsplicht is een binnenplanse flexibiliteitsbepaling en staat beschreven in artikel 3.6 lid 1 onder b van het Wro en biedt de mogelijkheid om in een globaal bestemmingsplan de uitwerkingsplicht op te nemen. In de wet en middels de jurisprudentie zijn er een aantal mogelijkheden en grenzen gesteld aan deze bevoegdheid.

Goede ruimtelijke ordening

Ten eerste moet ook hier sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. Het is van belang dat bij de voorbereiding van het moederplan en bij het uitwerkingsplan voldoende gemotiveerd en onderbouwd wordt, zodat er bij de uitvoering van het plan sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Deze jurisprudentie geldt ook voor de uitwerkingsplicht.

In de uitspraak van 15 februari 2012 heeft de afdeling overwogen dat bij de beoordeling van een uitwerkingsplan voorop staat dat aan een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan gevolg dient te worden gegeven en dat daarbij de uitwerkingsregels dienen te worden toegepast. Slechts bijzondere omstandigheden kunnen ertoe leiden dat aan deze verplichting kan worden voorbijgegaan. Het onherroepelijk worden van de uit te werken bestemming in het bestemmingsplan 'Nieuw-Oosteinde' brengt met zich mee dat de aanvaardbaarheid van de in het uitwerkingsplan opgenomen bestemming 'Woondoeleinden 2' in beginsel als een gegeven moet worden beschouwd. Voor zover de uitwerkingsregels ruimte laten om de inrichting van het gebied in het uitwerkingsplan nader te bepalen, moet niettemin worden bezien of de gekozen inrichting van het uitwerkingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Conclusie is dat de gemeenten de gekozen inrichting wel moet toetsen aan een goede ruimtelijke ordening.

Voldoende objectieve begrenzing in het kader van de rechtszekerheid

De uitwerkingsplicht moet ook objectief begrensd zijn in het kader van de rechtszekerheid. Er is veel jurisprudentie verschenen over de vraag wanneer iets voldoende duidelijk of objectief begrensd is. In onderstaande uitspraak was dit niet het geval:

Een indicatieve kaart voor het parkeren en de ontsluiting, die deel uitmaakte van de uitwerkingsopdracht, omdat dit rechtsonzekerheid voor de omwonenden opleverde.⁴¹ Dit heeft te maken met het rechtszekerheidsbeginsel.

De uitwerking mag niet afhankelijk zijn van een onzekere gebeurtenis. Dit heeft te maken met het duidelijkheidsbeginsel.⁴²

Geen bevoegdheid maar een plicht

Daarnaast is de uitwerkingsplicht geen bevoegdheid maar een plicht. De gemeenteraad kan op grond van artikel 3.6 lid 1 onder b van het Wro het college van B&W verplichten om het bestemmingsplan uit te werken. Het moederplan moet op een zodanige wijze de doelstellingen aangeven, dat er voldoende inzicht wordt verkregen in het betreffende

⁴⁰ Van der Schoot 2013, p.175.

⁴¹ Kb 13 oktober 1988, Groningen, BR 1989, 117.

⁴² Van der Schoot 2013, p.173.

gebied.⁴³ Het college kan alleen met goede gronden het verzoek afwijzen als de gemeenteraad dit vraagt. In de jurisprudentie is bepaald dat uitwerken niet achterwege mag blijven, omdat er in de plantoelichting verwoorde uitgangspunten achterhaald zijn.⁴⁴ Het moederplan moet door de gemeenteraad zelf worden herzien wanneer de raad van oordeel is dat de uitwerking niet meer wenselijk is.

Uitvoerbaarheid

Ten slotte moet gekeken worden naar de uitvoerbaarheid. In de wet is niet geregeld wanneer een uitwerkingsplicht moet worden toegepast. Er wordt vanuit gegaan dat dit binnen de planperiode moet gebeuren. De planperiode telt tien jaren. In jurisprudentie is uitgesproken dat het college van B&W een grote vrijheid heeft ten aanzien van het tijdstip waarop de uitwerkingsplicht moet zijn uitgewerkt. De afdeling heeft bepaald dat een uitwerkingsplicht van twaalf jaren niet meer geldt, omdat het bestemmingsplan al geactualiseerd had moeten worden.⁴⁵

3.3 Nadere eisen

Nadere eisen zijn geregeld in artikel 3.6 lid 1 onder d van de Wro. Nadere eisen maken deel uit van de binnenplanse flexibiliteitsbepalingen en sturen bij op onderschikte punten van de uitvoering van het bestemmingsplan.

Goede ruimtelijke ordening en objectieve begrenzing

Ten eerste moet er sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening en voldoende objectieve begrenzing. Er moet sprake zijn van voldoende motivatie en onderbouwing uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. In het belang van de rechtszekerheid moet er ook sprake zijn van een objectieve begrenzing bij nadere eisen. In een arrest van 20 augustus 1991 is er bepaald dat het criterium 'indien voor zover dit noodzakelijk is voor de bescherming van de landschapswaarden' niet voldoende objectief begrensd was tot de situering van een nieuw op te richten bebouwing in relatie tot bestaande gebouwen.⁴⁶

Zuivere en zorgvuldige belangenafweging

Belanghebbenden moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen alvorens er een nadere eis wordt gesteld. De gemeente mag zelf bepalen hoe de gemeente dit doet, omdat afdeling 3.4 van de Awb niet is voorgeschreven. Er zal overwogen moeten worden of derden belang hebben bij de wijze waarop de nadere eis wordt gesteld.

Objectieve regels

Er moet sprake zijn van objectieve regels. Hieraan is voldaan als er in het bestemmingsplan regels zijn opgenomen met betrekking tot de plaats, de afmetingen en de aantallen van de in de planregel genoemde gebouwen.⁴⁷ Er moet in de bestemmingsomschrijving een indicatie worden gegeven voor hetgeen wat opgenomen wordt als nadere eis. Dit kan alleen gedaan worden op punten waarvoor de primaire eisen in de planregels zijn opgenomen.⁴⁸

Niet mogelijk om de bestemming ingrijpend en structureel te veranderen

In het bestemmingsplan moeten zelf de basiseisen worden opgenomen. Nadere eisen kunnen het bestemmingsplan niet ingrijpend structureel veranderen en de doelstellingen

⁴³ Artikel 3.1.4 Bro.

⁴⁴ Van der Schoot 2013, p.173. zie ook HR 23 september 1988, BR 1989, 113.

⁴⁵ ABRvS 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1485.

⁴⁶ Van Buuren e.a. 2014 p.71.

⁴⁷ Van der Schoot 2013, p.177.

⁴⁸ Van der Schoot 2013, p.177.

mogen niet aangetast worden.⁴⁹ Ook mag een nadere eis alleen gesteld worden per afzonderlijk geval en geen algemene regel inhouden.⁵⁰ Het gaat bij het stellen van een nadere eis om kleinschalige veranderingen.

*Zo heeft de afdeling in de uitspraak van 6 mei 2015 rechtsoverweging 13.4 voorop gesteld dat de ruimtelijke gevolgen van de in het plan gegeven bouw- en gebruiksmogelijkheden bij de planvaststelling moeten zijn beoordeeld. Voorts kan, anders dan de raad betoogt, met de in het plan opgenomen bevoegdheid voor het bevoegd gezag tot het stellen van nadere eisen aan de plaats en afmetingen van de bebouwing, niet worden voorkomen dat tot op de perceelsgrens wordt gebouwd. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de bevoegdheid om nadere eisen te stellen uitsluitend mag worden gebruikt wanneer een aanvraag om vergunning daartoe aanleiding geeft met het oog op een goede planologische inpassing van het bouwplan in het concrete geval. Gebruikmaking van die bevoegdheid mag niet wezenlijk afbreuk doen aan de bouw mogelijkheden waarin het bestemmingsplan bij recht voorziet. Aanwending van de bevoegdheid om nadere eisen te stellen op de door de raad beoogde wijze zou naar het oordeel van de Afdeling leiden tot een wezenlijke afbreuk van de bouw mogelijkheden, nu het plan voor de betrokken gronden voorziet in een bouwvlak tot aan de perceelsgrens.*⁵¹

3.4 Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid valt onder de noemer van binnenplanse flexibiliteit. Aan een afwijkingsbevoegdheid zijn er door de wet en via jurisprudentie ook verschillende mogelijkheden en begrenzingen gegeven. De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is opgenomen in artikel 3.6 lid 1 onder c van de Wro.

Goede ruimtelijke ordening

Ten eerste geldt ook de eis van een goede ruimtelijke ordening bij de afwijkingsbevoegdheid. Er moet voldoende gemotiveerd en onderbouwd worden.

Objectieve begrenzing

Ten tweede moeten de gestelde voorwaarden bij de afwijkingsbevoegdheid objectief begrensd zijn in het kader van de rechtszekerheid. Dit houdt in dat er in de regeling bepaald moet zijn in welke gevallen en onder welke voorwaarden hiervan gebruik kan worden gemaakt.⁵²

Betrekking op ondergeschikte delen en mag niet leiden tot feitelijke onomkeerbare wijzigingen

Ten slotte mag een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid alleen betrekking hebben op ondergeschikte delen en deze mag niet leiden tot een grote verandering al dan niet een feitelijke onomkeerbare wijziging van de bestemming van de gronden ontstaan.⁵³ Afwijkingsmogelijkheden kunnen wel betrekking hebben op ondergeschikte delen van de bebouwingsregels zoals de hoogte, diepte en het percentage van bebouwing.⁵⁴ Een ondergeschikt deel is bijvoorbeeld een regeling dat er tien procent afgeweken mag worden van de maatvoeringseisen.⁵⁵

In de uitspraak van 24 oktober 2012 heeft de raad geoordeeld dat het college van B&W met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid alleen op ondergeschikte onderdelen van het plan mogen

⁴⁹ Van der Schoot 2013, p.177.

⁵⁰ Van Buuren e.a. 2014 p.70.

⁵¹ ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1407.

⁵² Van der Schoot 2013, p.180.

⁵³ ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0274 zie ook 12 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4409 zie ook ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5880.

⁵⁴ Van Buuren e.a. 2014 p.68.

⁵⁵ ABRvS 24 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6075.

afwijken. Met de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid kan uitsluitend de maximumbouwhoogte worden gewijzigd. De Afdeling overweegt dat mede gelet op de ligging van de Gemeenschapshuislocatie in het centrum van Zandvoort, een afwijking van de maximumbouwhoogte met 3 m een ondergeschikte afwijking van het plan is. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid deze binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het plan heeft kunnen opnemen.⁵⁶

⁵⁶ ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1054.

4. De ladder voor duurzame verstedelijking en de wens om flexibele bestemmingsplannen te maken

In dit hoofdstuk zal allereerst informatie worden gegeven over de ladder voor de duurzame verstedelijking (hierna te noemen: ladder). De ladder kan consequenties hebben voor de nagestreefde en gewenste flexibiliteit van bestemmingsplannen. Daarnaast zullen er diverse meningen over de ladder besproken worden in relatie tot de flexibiliteit van bestemmingsplannen.

4.1 Informatie over de ladder voor duurzame verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het ministerie van IenM is 'de ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. De ladder is in 2012 als motiveringseis in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro. Hierin staat dat:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. *er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;*

b. *indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;*

c. *indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.*

Door het ministerie van IenM is vervolgens een handreiking opgesteld die tot doel heeft de gemeenten te helpen de 'ladder' te gebruiken. Als de treden van de ladder positief beantwoord kunnen worden, is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming optimaal benut. In de gemeente Roosendaal is nog niet helemaal duidelijk hoe de ladder toegepast en uitgelegd moet worden, daarom is advies ingewonnen bij de Stec-groep. De Stec-groep is een adviesbureau dat door de gemeente is ingehuurd om de gemeente van advies te voorzien over een juiste toepassing van de ladder in gemeentelijke plannen.

De Stec-groep heeft verschillende bijeenkomsten verzorgd. Samen met de gemeente Roosendaal is vervolgens een quickscan opgesteld, waarin de drie treden van de ladder zijn gelegd op een aantal in de gemeente spelende ontwikkelingen en plannen.⁵⁷ Bij deze drie treden werden verschillende vragen gesteld, waardoor inzicht ontstond of de ladder bij een ontwikkeling van toepassing zou kunnen zijn, en zo ja op welke wijze de ladder treden als motivering opgenomen moesten worden bij de ruimtelijke afweging omtrent de aanvaardbaarheid van de ontwikkeling c.q. het project. Deze quickscan is opgenomen in bijlage 3.

⁵⁷ Zie bijlage 3, Quickscan.

In afbeelding 1 en afbeelding 2 is te zien dat er allereerst aan trede één getoetst moet worden.

Trede 1

In de eerste trede wordt beoordeeld of de beoogde ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. De actuele regionale behoefte behoort opgenomen te worden in de toelichting bij het bestemmingsplan.⁵⁸ Door recente jurisprudentie is dit nog nader verfijnd en uitgewerkt.

De regionale vraag moet per functie bekeken worden namelijk: wonen, werken, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. Daarbij moet gekeken worden naar de kwantitatieve en kwalitatieve vraag.

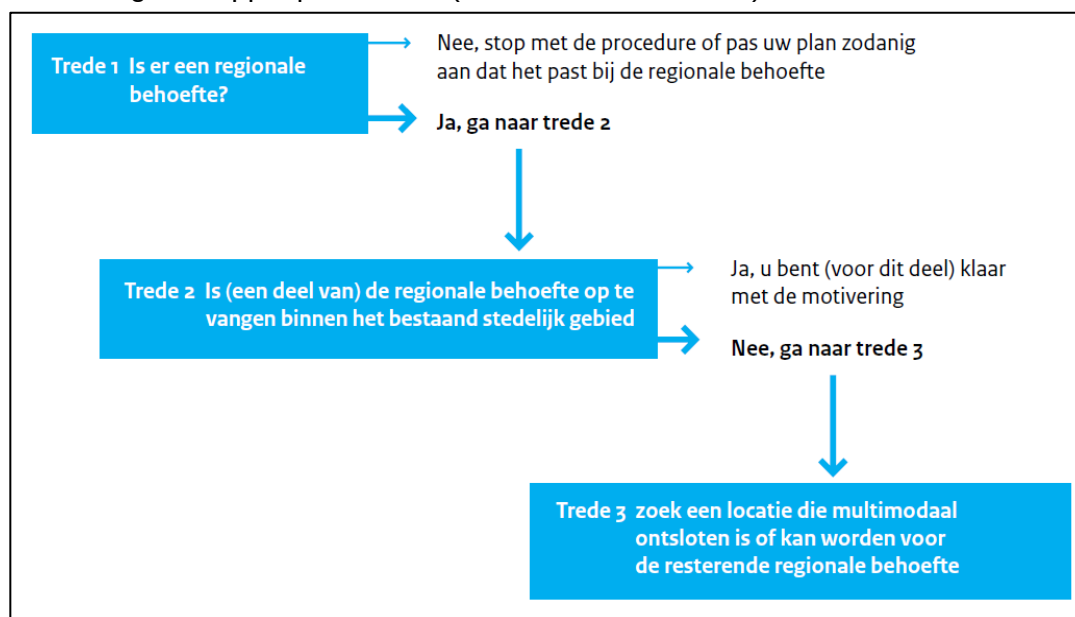
Trede 2

Als aan trede 1 voldaan is kan men gaan toetsen aan trede 2 die de vraag stelt of (een deel) van de regionale behoefte op te vangen is binnen het bestaand stedelijk gebied. Als deze vraag met ja beantwoord kan worden dan moet de gemeente onderzoeken of deze binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio kan worden opgevangen. Is deze behoefte buiten bestaand stedelijk gebied gepland, dan moet de gemeente motiveren waarom het binnen het bestaand stedelijk gebied niet kan. Er moet bij trede 2 getoetst worden aan het aanbod, de kwantiteit, het (financieel) haalbaar aanbod en het ruimteaanbod.

Trede 3

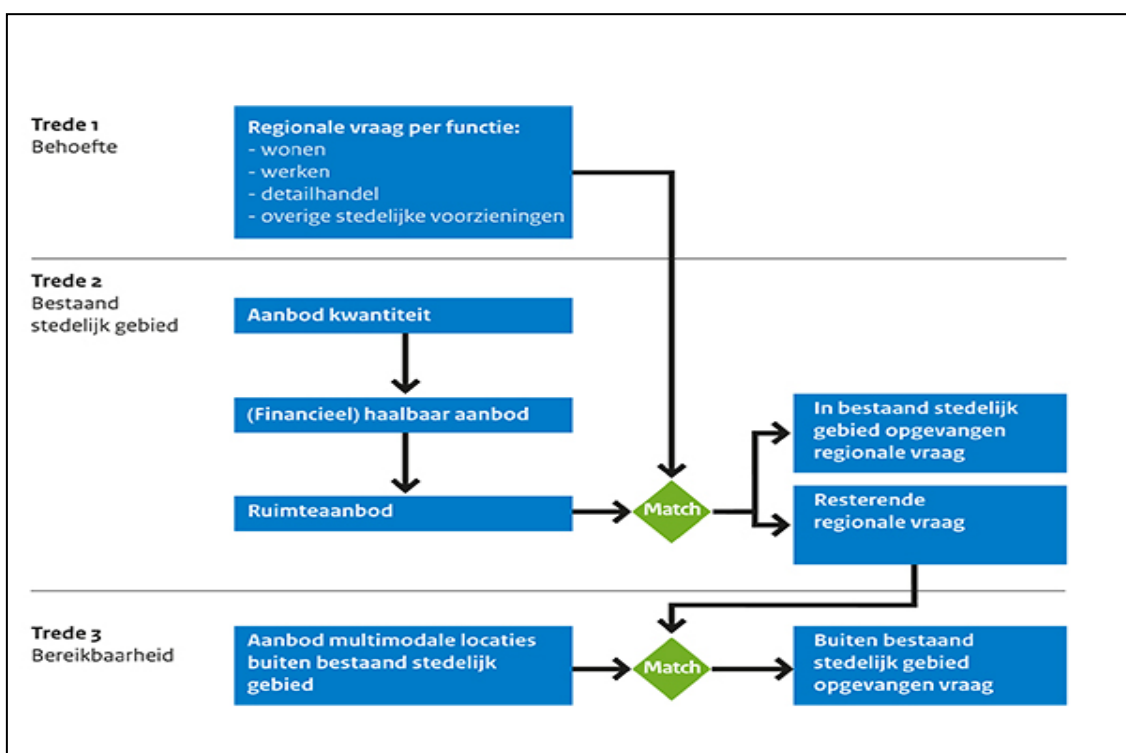
Als de inpassing niet mogelijk is in trede 2 binnen het bestaand stedelijk gebied moet de gemeente vervolgens aan trede 3 buiten bestaand stedelijk gebied gaan toetsen. Trede 3 stelt dat er een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden gezocht voor de resterende regionale behoefte. Is deze er niet, dan is er niet voldaan aan de ladder en voldoet deze niet aan een zorgvuldige belangenafweging. In onderstaande afbeeldingen zijn de treden en de functies samenvattend opgenomen.

Afbeelding 1. Stappenplan ladder (Bron: www.minienm.nl)



⁵⁸ 'Handreiking ladder overige stedelijke voorzieningen', *miniemn*, Ladderverstedelijking.minienm.nl.

Afbeelding 2. Stappenplan tredenladder (Bron: www.minienm.nl)



4.2 Interviews en meningen over de ladder

De ladder heeft veel stof doen opwaaien bij gemeenten en adviesbureaus. Op basis van jurisprudentie blijkt dat in bijna driekwart van de toelichtingen van bestemmingsplannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken, de ladder niet of nauwelijks wordt toegepast.⁵⁹ Op dit moment ervaren veel gemeenten en adviesbureaus problemen met de ladder. Aan de hand van verschillende interviews is wel inzicht ontstaan hoe diverse gemeenten en adviesbureaus bezig zijn met de ladder en tegen welke problemen de gemeenten en de adviesbureaus aanlopen.

Gemeente Breda

*De gemeente Breda ervaart volgens de heer Koning, problemen met de ladder voor duurzame verstedelijking. Het maakt veel uit of men het over een bestaande bestemming of een nieuwe bestemming heeft. Bij een bestaande bestemming (voor 2012) hoeft de ladder nog niet toegepast te worden. Als er sprake is van een nieuwe bestemming in een bestaande stad dan heeft de gemeente Breda een zwaardere motiveringsplicht in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. De gemeente moet de treden doorlopen. Als eerste moet de gemeente kijken naar de actuele regionale behoefte. De vraag is wat actueel is en wat de regionale behoefte inhoudt. De gemeente Breda kijkt niet alleen naar hun eigen gemeentelijk beleid maar ook naar het beleid van omliggende gemeenten. Daarom moet de afstemming plaatsvinden. Gemeenten maken onderling afspraken over bedrijventerreinen, detailhandel en wonen. Daarna moet de gemeente aan trede 2 toetsen. Bij deze trede moet de gemeente zich afvragen of er ondanks aanwezige leegstand toch nieuwbouw plaats kan vinden. Flexibiliteit en de ladder staan naar de mening van de heer Koning niet haaks tegenover elkaar maar de gemeente moet wel goed motiveren waarom een bepaalde locatie wel in aanmerking komt voor een ontwikkeling en een andere niet.*⁶⁰

⁵⁹ 'Naleving ladder voor duurzame verstedelijking, *Compendium*, Compendium.nl (zoek op ladder)

⁶⁰ Zie bijlage 4, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. Koning.

Gemeente Venlo

*Dhr. Meerts, die werkzaam is bij de gemeente Venlo, vindt enerzijds dat de ladder haaks staat op flexibiliteit. Anderzijds vindt hij dat voor ontwikkelingen altijd een goede onderbouwing nodig is. De ladder heeft te maken met een goede ruimtelijke ordening. Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' moet altijd toegepast worden in het bestemmingsplan. De onderbouwing en de motivering zijn belangrijke aspecten om mee te nemen bij de uitwerking van de treden van de ladder. De gemeente ervaart momenteel geen problemen met de ladder. De gemeente Venlo verwacht er wel in de toekomst problemen mee, omdat de gemeente voldoende woningen, bedrijventerreinen en detailhandel heeft, moet de gemeente bij nieuwe ontwikkelingen goed motiveren en de ladder voor duurzame verstedelijking in acht nemen.*⁶¹

Adviesbureau Bro

*Mevrouw Blommensteijn die werkzaam is bij het adviesbureau Bro vindt dat de ladder voor duurzame verstedelijking haaks staat op de flexibiliteitsbepaling, omdat de behoefteonderbouwing 'worst case' moet omvatten, leidt dit tot minder flexibiliteit.*⁶²

Tonnaer Adviseurs

*De heer Snijders die werkzaam is bij Tonnaer Adviseurs vindt dat de ladder niet haaks staat op de flexibiliteit maar vindt wel dat het een belemmering vormt althans als flexibel 'bestemmen' opgevat wordt als het bieden van ruime mogelijkheden voor nieuwe functies en nieuwbouw. Volgens de heer Snijders is het nog niet helemaal duidelijk of de behoefte daaraan moet worden getoetst.*⁶³

4.3 De ladder en de wens om flexibele bestemmingsplannen te maken

In deze paragraaf zal uitgelegd worden waar de knelpunten liggen bij het maken van flexibele/ globale bestemmingsplannen in relatie tot de ladder.

Het bevoegd gezag moet bij de keuze voor flexibele bestemmingsplannen (opname van wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, en het stellen van nadere eisen) rekening houden met de drie treden van de ladder. De afdeling heeft in haar uitspraak beslist dat de gevolgen van deze bepalingen niet mogen worden doorgeschoven naar een later moment zoals bijvoorbeeld bij het vaststellen van een wijzigingsplan. Ook heeft de afdeling in haar uitspraak van 4 maart 2015 beslist dat bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid de treden van de ladder betrokken moeten worden en dit geldt ook bij de uitwerkingsplicht en de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid.⁶⁴ De ladder moet ook getoetst worden als er sprake is van buitenplanse flexibiliteit zoals de projectafwijkingsbesluiten.

Er ligt dus een spanning tussen de ladder en de wens om flexibele en globale bestemmingsplannen te maken. Zeker bij een gebiedsontwikkeling waarvan het eindbeeld nog niet vaststaat, is er behoefte aan globale en ruime bestemmingen die meerdere functies toelaten.

Bij de gemeente Roosendaal kan er gedacht worden aan de nieuwe binnenstadsvisie. Het eindbeeld van de nieuwe binnenstadsvisie staat nog niet helemaal vast en er is behoefte aan globale en ruime bestemmingen.

Als de gemeente de flexibiliteitsbepalingen zoals de wijzigingsbevoegdheid, de uitwerkingsplicht en de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden wil opnemen in de nieuwe

⁶¹ Zie bijlage 5, interview d.d. 24 maart 2015 met dhr. Meerts.

⁶² Zie bijlage 6, interview d.d. 26 april 2015 met mevr. Blommensteijn.

⁶³ Zie bijlage 8, interview d.d. 17 april 2015 met dhr. Snijders.

⁶⁴ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:609.

binnenstadsvisie moet de gemeente al bij voorbaat rekening houden met de ladder voor duurzame verstedelijking en niet pas achteraf bij het vaststellen.

de motivering voor zorgvuldig ruimtegebruik vanuit de actuele behoefte en de argumentatie over de toekomstige behoefte in de komende tien jaar bemoeilijkt het flexibel en globaal bestemmen.⁶⁵ Voor de toepassing van de ladder moet er van de maximale planologische mogelijkheden in verband met de ladder uit gegaan worden, dit bemoeilijkt eveneens het flexibel bestemmen. Daarnaast kan het niet, of niet volledig opnemen van de ladder in de toelichting van een bestemmingsplan leiden tot vernietiging van dit plan. Vanuit het gemeentebestuur en vanuit de politiek bestaat de wens om meer ruimte te geven in het bestemmingsplan. Veel gemeenten zullen als gevolg van de strikte toepassing van de ladder eerder kiezen voor een gedetailleerd bestemmingsplan, omdat alleen op deze wijze kan worden voldaan aan de ladderplicht. De reikwijdte van het onderzoek en de verantwoordingsplicht wordt door flexibele bestemmingsplannen en globale bestemmingsplannen die meerdere functies en/of ontwikkelingen mogelijk maken groter dan bij een gedetailleerd bestemmingsplan. Voor het begrip 'goede ruimtelijke ordening' moeten gemeenten een zorgvuldige afweging maken en een motivering opstellen.

⁶⁵ A.Snijders, *'Experimenteren met flexibiliseren'*, Tonnaer 205, p.1 -4.

5. Wenselijk en haalbaarheid flexibiliteit

Allereerst zal door middel van onderzoek in verschillende bestemmingsplannen en 'het handboek van de gemeente Roosendaal voor actualiseren van bestemmingsplannen' gekeken worden welke standaard flexibiliteitsbepalingen de gemeente Roosendaal normaliter al in bestemmingsplannen opneemt. Vervolgens zullen een flexibel en een meer gedetailleerd bestemmingsplan met elkaar vergeleken worden. Ten slotte zal aangegeven worden of flexibiliteit in bestemmingsplannen altijd wenselijk en haalbaar is.

5.1 Standaard flexibiliteit bestemmingsplannen Roosendaal

In de standaard met betrekking tot bestemmingsplannen van de gemeente Roosendaal zijn al de nodige flexibiliteitsmogelijkheden ingebouwd.

1. Bestemmingen voor de openbare ruimte

- Voor de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Water' is al gekozen voor een hoge mate van flexibiliteit.
Zo worden binnen de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Water' allerlei functies en voorzieningen in de bestemmingsomschrijving genoemd zonder dat ze op de verbeelding heel concreet worden vastgelegd. Dat betekent dat de gemeente veel vrijheid heeft om bijvoorbeeld binnen de bestemming 'Verkeer' de concrete inrichting van een wegprofiel op basis van op dat moment bestaande inzichten te bepalen. Zo is het in ieder geval niet meer gebruikelijk om in tegenstelling tot wat in het verleden wel gebeurde, dwarsprofielen van wegen en straten strikt vast te leggen.
- Er zijn bovendien wijzigingsbevoegdheden opgenomen om de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Water' onderling uit te wisselen.

2. Afwijken van de bouwregels

- In veel bestemmingen is afwijken van de bouwregels mogelijk voor wat betreft de afstand tot de zijdelingse perceelsgrenzen, de hoogte van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en de omvang hoofdgebouwen en het toelaatbare maximum aantal m² aan bijbehorende bouwwerken en parkeernormen.

3. Afwijken van gebruik

- Rechtstreeks toegestaan: aan-huis-gebonden beroep onder voorwaarden.
- Niet rechtstreeks toegestaan maar met binnenplanse afwijkingsprocedure: bedrijven in een hogere categorie, bijzondere woonvormen en de huisvesting buiten het verband van een huishouden.

4. Algemene afwijkingsregels

- Algemene afwijkingsregels zijn er voor geringe overschrijdingen van bebouwingsgrenzen, 10% van alle maten resp. percentage en de wat grotere bouwwerken ten aanzien van openbaar nut en overschrijding van bestemmingsgrenzen. Deze bepaling wordt standaard opgenomen in verband met de praktische uitvoerbaarheid van een plan.

5.2 Flexibel bestemmingsplan en een gedetailleerd plan

In deze paragraaf worden de verschillen tussen een flexibel en een meer gedetailleerd bestemmingsplan met elkaar vergeleken. Voor een flexibel bestemmingsplan is gekozen voor Centrum Zuid. Het meer gedetailleerde bestemmingsplan betreft het bestemmingsplan voor de bestaande woonwijk Kortendijk. Dit zijn beide bestemmingsplannen van de gemeente Roosendaal.

5.2.1 Kortendijk

Zoals in de vorige paragraaf besproken is, heeft de gemeente Roosendaal al diverse vormen van flexibiliteit standaard in het bestemmingsplan opgenomen. Dit is ook in het meer gedetailleerde bestemmingsplan Kortendijk gebeurd.

Zo is er een algemene wijzigingsbevoegd opgenomen dat het college van B&W ten behoeve van overschrijding van bestemmingsgrenzen de bestemmingen kunnen wijzigen, voor zover dit van belang is voor een technisch betere realisering van bestemmingen of bouwwerken dan wel voor zover dit noodzakelijk is in verband met de werkelijke toestand van het terrein. Ook is er een algemene wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie. Daarnaast zijn er nadere eisen opgenomen voor de bouwvoorschriften.

Zo heeft het bestemmingsplan Kortendijk behoefte aan onderlinge uitwisselbaarheid van functies. Zo hebben de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Water' een wijzigingsbevoegdheid naar één van de andere bestemmingen.

De woonwijk Kortendijk beschikt over een buurtwinkelcentrum met een supermarkt en een aantal dagwinkels, alsmede andere detailhandel en buurtvoorzieningen. Dit buurtwinkelcentrum heeft de bestemming gemengd gekregen. Binnen deze bestemming gemengd is de mogelijkheid om functies onderling uit te wisselen opgenomen, zij het dat bijvoorbeeld horecamogelijkheden zeer beperkt blijven.

Verder is er in dit bestemmingsplan gekozen voor drie soorten bestemmingen wonen, namelijk:

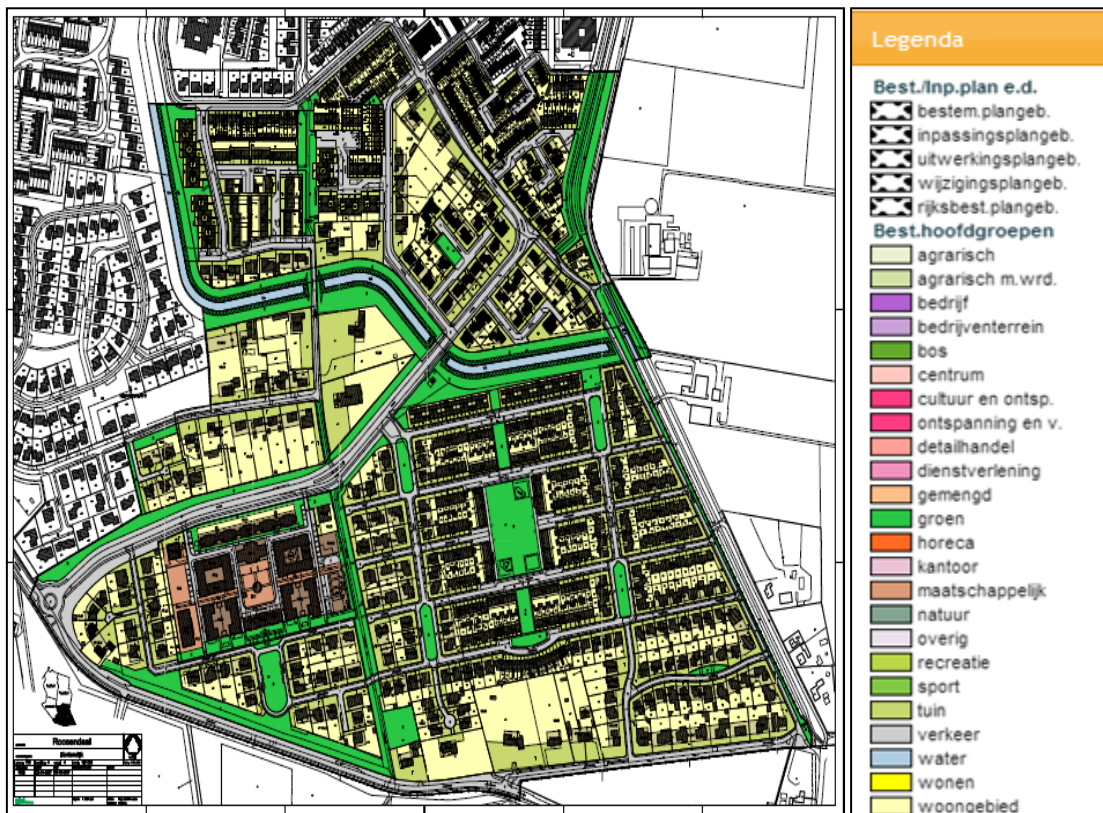
- wonen -1 uitsluitend aaneen gebouwde grondgebonden woningen;
- wonen -2 twee-aan-een, geschakelde en vrijstaande grondgebonden woningen;
- wonen -3 uitsluitend vrijstaande grondgebonden woningen.

Dit houdt in dat er in bepaalde gebieden binnen dit bestemmingsplan bijvoorbeeld alleen aaneen gebouwde grondgebonden woningen of alleen vrijstaande grondgebonden woningen mogen worden gerealiseerd. De woonbestemmingen zijn tamelijk strikt vastgelegd. Er zijn verschillende woonbestemmingen, afhankelijk van het type woningen in de diverse woonbuurten. De gemeente geeft hiermee aan niet te willen tornen aan de oorspronkelijke stedenbouwkundige opzet van de wijk. Om die reden zijn ook de bouwvlakken waarbinnen de hoofdgebouwen moeten worden opgericht, strikt op de verbeelding vastgelegd. Datzelfde geldt voor het strikt vastleggen van de bestemming groen: het voor de wijk kenmerkende en structurele groen is expliciet bestemd.

In onderstaande afbeelding is er te zien dat er meerdere bestemmingen zijn opgenomen in het bestemmingsplan Kortendijk. Namelijk de bestemmingen:

gemengd
 groen
 horeca
 kantoor
 maatschappelijk
 tuin
 verkeer
 water
 wonen-1, -2, -3
 beschermingszone

Afbeelding 3. Kortendijk Roosendaal (Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl)



5.2.2 Centrum zuid

Centrum Zuid is het bestemmingsplan dat is opgesteld voor een groot gedeelte van de Roosendaalse binnenstad. In het plangebied vallen in ieder geval het winkelgebied van Roosendaal, het uitgaansgebied en diverse aanloopstraten.

In het bestemmingsplan Centrum Zuid zijn uiteraard ook weer de standaard afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden opgenomen.

Verder zijn een aantal standaard bevoegdheden opgenomen met betrekking tot:

- Het stellen van nadere eisen omtrent de situering en de goot- en bouwhoogte van bijgebouwen
- De bestemming 'Verkeer' te wijzigen in de bestemmingen 'Wonen - 1', 'Wonen - 2', 'Wonen - 4' en 'Tuin'.
- Wijzigingsbevoegdheid van de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Water' naar één van de andere bestemmingen.

Het is gewenst om in het centrumgebied van de gemeente Roosendaal zo flexibel mogelijke bestemmingen in te voeren ten behoeve van ondernemers, bewoners en andere marktpartijen. Dit is vormgegeven in de diverse centrumbestemmingen, die op het grootste gedeelte van het plangebied zijn gelegd. Binnen deze centrumbestemmingen is een optimale uitwisseling van binnenstedelijke functies mogelijk. Het onderscheid in drie centrumbestemmingen vloeit voort uit de toelaatbaarheid van verschillende vormen van horeca in diverse gebieden. Zo wenst de gemeente de wat zwaardere vormen van horeca (uitgaanshoreca) vooral te concentreren op de Markt en het Tongerloplein. De bestemmingsregeling is daarop afgestemd.

In onderstaande afbeelding bestemmingsplan Centrum zuid is te zien er meerdere bestemmingsplannen opgenomen zijn. Namelijk de bestemmingen:

Bedrijf - 2

Centrum - 1

Centrum - 2

Centrum - 3

Detailhandel

Horeca - 3

Kantoor

Maatschappelijk

Tuin

Verkeer

Wonen - 1

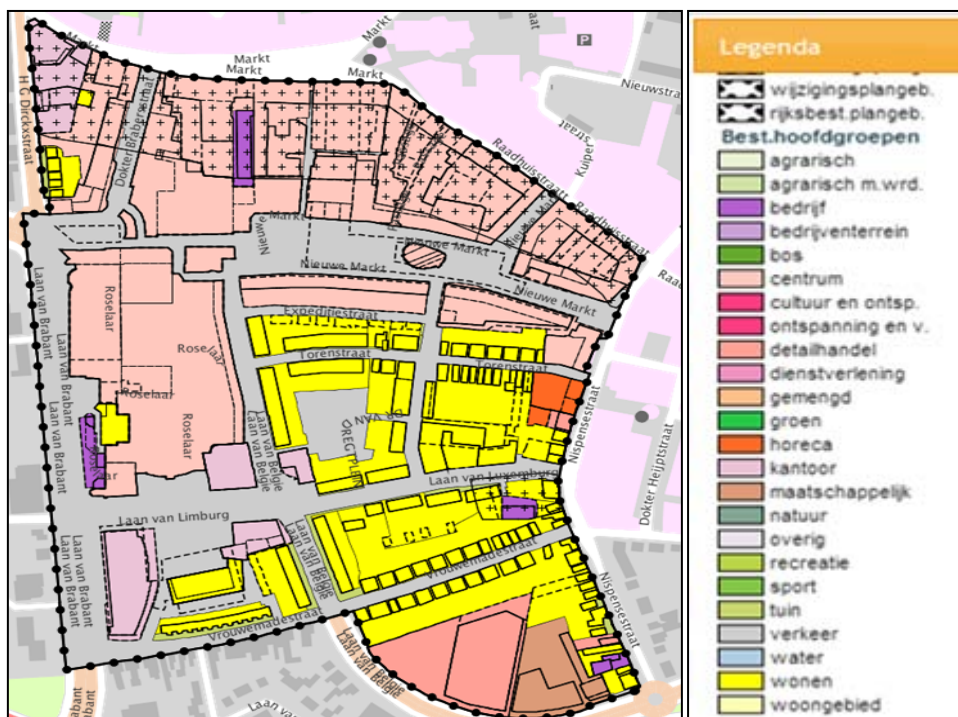
Wonen - 2

Wonen - 4

Waarde - Archeologie 1

Waarde - Archeologie 2

Afbeelding 4. Centrum Zuid (Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl).



Conclusie: de bestemming 'Centrum' is functioneel flexibel. Alle functies die binnen het gebied centrum liggen zijn mogelijk, ook zijn deze functies vrij uitwisselbaar. Deze functies zijn niet gefixeerd op een pand.

De bestemming 'Wonen' is daarentegen wel een stuk gedetailleerder. Bij dit bestemmingsplan zijn de bouwvlakken voor de woningen aangegeven. De afwijkingen zijn marginaal en hebben betrekking op technische details en uitvoeringen.

5.3 Wenselijk en haalbaarheid van flexibiliteit

Voordat de gemeente een bestemmingsplan gaat opstellen voor een bepaald gebied, dient de gemeente een beslissing te nemen voor wat betreft de planvorm. De gemeente zal daarbij in de regel rekening houden met het karakter van het gebied. Gaat het bijvoorbeeld om een hoogdynamisch gebied, zoals een binnenstadsgebied, waarbij uitwisselbaarheid van functies eerder regel dan uitzondering is, dan ligt een flexibel bestemmingsplan voor de hand.

Daarentegen zal bij een woongebied de gemeente vaak streven naar regelgeving die de kwaliteit van de woonomgeving beschermen. Daarmee sluit de gemeente aan op de wensen van veel bewoners die het liefst zo min mogelijk ingrijpende veranderingen in hun woonomgeving zien plaatsvinden. Een iets gedetailleerdere regelgeving ligt dan voor de hand.

Daarnaast dient de gemeente rekening te houden met algemene trends in de samenleving. Wat wil de gemeente vastleggen en wat niet? Wat regelt de overheid en welke verantwoordelijkheid wilt de gemeente overlaten aan 'de samenleving'? De overheid is er om het algemeen belang te bewaken en ervoor te zorgen dat alle individuele belangen goed gewogen worden.

Vanuit de praktijk van gebiedsontwikkeling kan het wenselijk zijn om meer flexibiliteit in het bestemmingsplan te creëren, zodat de gemeente kan reageren op onverwachte veranderingen, zodat de gemeente deze kan aanpassen en kan verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in een centrumgebied. Dit gebied is hoogdynamisch en heeft meer behoefte aan onderlinge uitwisselbaarheid van functies. Gevaar is wel dat door de hoge mate van functionele flexibiliteit overprogrammering kan ontstaan van bepaalde functies, die haaks staat op datgene wat met de ladder voor de duurzame verstedelijking beoogd wordt.

Voor een woongebied is een gedetailleerd plan meer voor de hand liggend. De bewoners van een wijk hebben vaak behoefte aan een stabiele leefomgeving en wensen meer rechtszekerheid. Door middel van afwijkingsbevoegdheden kan de gemeente afwijkende activiteiten toch mogelijk maken. Voordeel is daarbij dat nog een specifieke afweging gemaakt kan worden voor het concrete geval, maar wel op basis van tevoren vastgelegde objectieve criteria. Nadeel is echter dat nog wel een (korte) procedure moet worden doorlopen om een op zich planologisch aanvaardbare situatie toe te staan.

Mevrouw Blommensteijn die werkzaam is als jurist/adviseur omgevingsrecht is persoonlijk voorstander van het idee dat een bestemmingsplan zoveel mogelijk moet faciliteren, tenzij dit echt ongewenst is. Dit pleit voor meer flexibiliteit. Zij merkt vaak dat met name de overheid bang is om buiten de gebaande paden te treden. Ze zijn bang om de controle los te laten of om door de rechter teruggefloten te worden. Dit is volgens haar een resultante van onze zeer uitgebreide wet- en regelgeving en beleidscultuur binnen Nederland.

6. De belangrijke aspecten over flexibiliteit in de Omgevingswet en Crisis- en herstelwet

In dit hoofdstuk zal een korte inleiding gegeven worden op de Crisis- en herstelwet en zullen de bevindingen van de afgenomen interviews van de Chw beschreven worden. Daarnaast zal kort iets verteld worden over de Ow waarna de bevindingen van de afgenomen interviews van de Ow besproken zullen worden.

6.1 Crisis- en herstelwet

In deze paragraaf zal de Chw besproken worden. De Chw is op 31 maart 2010 in werking getreden. De Chw is in het leven geroepen om belemmeringen die zorgen voor stagnatie in besluitvorming in het bestemmingsplan en andere ruimtelijke projecten op te heffen en om te financiële crisis te bestrijden en de duurzaamheid te bevorderen.⁶⁶

De Chw is voor langere tijd verlengd en blijft in werking tot het moment dat de Ow in werking treedt en zal dan ook opgaan in de nieuwe Ow. Momenteel is de Chw een stap in de herziening van het omgevingsrecht. Er zijn nu al meer dan 40 Chw- projecten bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna te noemen: AMvB) aangewezen in vier tranches. Het is de bedoeling dat de Chw- projecten de 'Eenvoudig Beter' werkwijze van de nieuwe Ow al in gang zetten. De Chw bestaat uit verschillende categorieën van maatregelen:

- Er zijn bestuursrechtelijke bepalingen. Hiermee kunnen bepaalde projecten snelle procedures doorlopen.
- Daarnaast zijn bijzondere voorzieningen die per AMvB aangewezen zijn in ontwikkelingsgebieden, bij innovatieve experimenten en lokale en regionale projecten die een nationale betekenis hebben.
- Ten slotte omvat de Chw permanente wijzigingen van bijzondere wetten en lagere regelgeving. Door de komst van de Chw zijn er veel wetten permanent gewijzigd. De Wro, de Wabo en de Wet geluidhinder zijn hier voorbeelden van.⁶⁷

Op grond van de Chw is er na onderzoek van Maastrichtlab een aantal mogelijkheden gevonden in deze wet die flexibiliteit kunnen inbouwen. Het Maastrichtlab is door de gemeente Maastricht opgericht om nieuwe impulsen te geven aan de stedelijke (her)ontwikkelingen. Het gaat dan om de volgende mogelijkheden:

- Er is nu een verlengde looptijd om organische ontwikkelingen mogelijk te maken. Voorheen ging dit om een periode van tien jaar. Dit is nu naar twintig jaar verlengd.
- Er is nu een verlengde verlenging van functies. Voorheen ging dit om een periode van vijf jaar. Dit is nu verlengd naar tien jaar.
- Voorheen was een exploitatieplan verplicht. Onder deze wet is een exploitatieplan niet verplicht.
- Voorheen kon er alleen gebruik gemaakt worden van bestaande bestemmingen. Na de komst van de Chw kunnen er nieuwe namen en definities op visieniveau opgenomen worden, zodat meer functies in het programma passen.
- Verleende vergunningen kunnen ingetrokken worden als de gebruiker geen gebruik maakt van de vergunning. De gebruiker kan dan geen planschade claimen.
- Onderzoek naar milieukwaliteitseisen kunnen samengevoegd worden.

⁶⁶ 'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', *Platform31*, Platform31.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

⁶⁷ 'Crisis- en herstelwet', *Omgevingswet*, Omgevingswet.pleio.nl.

Hierdoor is het niet meer nodig om voor elk initiatief een nieuw onderzoek op te starten.⁶⁸

6.2 Interviews over de Crisis- en herstelwet

Gemeente Breda en gemeente Venlo

Zowel de heer Koning, werkzaam als beleidsmedewerker ruimte bij de gemeente Breda, als de heer Meerts, werkzaam bij de gemeente Venlo, zijn het er mee eens dat de Chw vereenvoudigt, versnelt en de mogelijkheden verruimt om een ruimtelijk plan of innovatief project tot stand te brengen. Met name procedureel. Vooral aan het eind van de procedure wanneer er beroep wordt ingesteld, duurde het voorheen twaalf maanden voordat de gemeente een uitspraak kreeg van de Raad van State. Door de komst van de Chw is er een aanmerkelijke verkorting van de procedure. De uitspraak wordt nu binnen zes maanden gegeven. In combinatie met het coördinatiebesluit kan er één besluit worden genomen, dat maakt het overzichtelijker, ook voor omwonenden.⁶⁹ De coördinatieregeling is opgenomen in artikel 3.30 Wro en geeft de mogelijkheid om de voorbereiding en bekendmaking ter ondersteuning van ruimtelijk beleid van de gemeente gecoördineerd te behandelen. Deze regeling maakt het dus mogelijk om verschillende vergunningenprocedures gelijktijdig te doorlopen.⁷⁰

Tonnaer Adviseurs

De heer Snijders die werkzaam wijst eveneens op de positieve aspecten van de Chw. De heer Snijders vindt dat de Chw ervoor zorgt dat belemmeringen en knelpunten uit bestaande wetgeving op verantwoorde wijze worden opgeheven.⁷¹

⁶⁸ 'Flexibel bestemmingsplan Tapijnkazerne', *maastrichtlab* 4 april 2015, Maastrichtlab.nl (zoek op Crisis- en herstelwet).

⁶⁹ Zie bijlage 5, interview d.d. 24 maart 2015 met dhr. Meerts.

⁷⁰ Zie bijlage 4, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. Koning.

⁷¹ Zie bijlage 8, interview d.d. 17 april 2015 met dhr. Snijders.

6.3 Omgevingswet

In 2018 gaat naar alle waarschijnlijkheid de nieuwe Ow gelden. Het huidige bestemmingsplan zal omgezet worden in een omgevingsplan. De gemeenteraad is dan verplicht om een omgevingsplan op te stellen voor het grondgebied van de gemeente. Nu moet er een bestemmingsplan opgesteld worden ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Ow gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving waaronder ook mogelijke gevolgen voor de mens die te beïnvloeden zijn via fysieke leefomgeving. In de wet wordt geen definitie gegeven aan het begrip fysieke leefomgeving. Wel wordt in de Ow beschreven wat een fysieke leefomgeving in ieder geval omvat.⁷²

Volgens velen (gemeenten en adviesbureaus) biedt het huidige stelsel van het omgevingsrecht te weinig flexibiliteit. De Ow is mede daarom gericht op het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken door het bereiken van de doelen van de fysieke leefomgeving.⁷³ Er zijn in totaal elf flexibiliseringsinstrumenten opgenomen in de nieuwe Ow. Deze zijn opgenomen in bijlage 8.

Deze elf flexibiliteitsinstrumenten zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- Bij omgevingswaarden
- Bij besluiten
- Bij algemene regels
- Bij innovatieve ontwikkelingen

Bij omgevingswaarden

- Omgevingswaarden zijn opgenomen in afdeling 2.3 en paragraaf 2.2.1 van de Ow. Dit instrument heeft betrekking op de norm die voor een bepaald aspect het algemene kwaliteitsniveau weergeeft. Dit houdt in dat er bij de uitwerking van de omgevingswaarde in instructieregels flexibiliteitsmogelijkheden en bandbreedten kunnen worden ingebouwd.

Bij besluiten

- Instructieregels

Bij besluiten horen instructieregels. Deze zijn opgenomen in paragraaf 2.5.1 van de Ow. Deze hebben betrekking op regels voor het bereiken van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Dit houdt in dat bij de uitwerking van andere doelstellingen als materiale beslisnorm flexibiliteitsmogelijkheden en bandbreedten kunnen worden ingebouwd.

- Afwijking, uitwerking of aanvulling van instructieregels

Dit instrument heeft betrekking op instructieregels voor decentrale besluiten of taken. Dit instrument is opgenomen in artikel 2.25 lid 5. Dit houdt in dat het rijk bij instructieregels aangeeft dat er ruimte is voor nadere instructieregels door provincie.

- Ontheffing van instructieregels

Dit instrument heeft betrekking op de instructieregels voor decentrale besluiten of taken. Dit instrument is opgenomen in artikel 2.32 van de Ow. Dit houdt in dat een bestuursorgaan die verantwoordelijk is voor een instructieregels een ontheffing verleent als een regel leidt tot onevenredige belemmeringen.

⁷² Artikel 1.2 Ow.

⁷³ 'Flexibiliteit in de Omgevingswet', Rug, Rug.nl (zoek op flexibiliteit Omgevingswet).

- Programma met programmatische aanpak

Dit instrument heeft betrekking op het voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Deze is opgenomen in paragraaf 3.2.4 van de Ow. Dit houdt in dat er regie is op besluiten binnen de beschikbare gebruikruimte.

- Saldering en compensatie

Dit instrument heeft betrekking op de omgevingswaarden, tenzij de daartoe gestelde instructieregels dit onmogelijk maken. Dit gaat via algemene regels, via maatwerkvoorschriften. Dit is opgenomen in hoofdstuk 4 en 5. Dit houdt in dat activiteiten gebundeld worden met nadelige en gunstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving tot één besluit met netto positieve gevolgen.

Bij algemene regels

- Afwijken van algemene rijksregels bij omgevingsplan of verordening (maatwerkregels)

Dit instrument heeft betrekking op de algemene regels voor activiteiten. Hierbij gaat het om in bij de rijksregels aangewezen gevallen. Dit instrument is opgenomen in artikel 4.6 van de Ow. Het bestuursorgaan kan hierbij voor zijn eigen grondgebied of onderdelen daarvan specifieke regels vaststellen.

- Individueel maatwerk bij algemene rijksregels voor activiteiten

Individueel maatwerk heeft betrekking op de algemene regels voor activiteiten. Dit geldt voor de in rijksregels aangewezen gevallen. Dit artikel is opgenomen in 4.5 van de Ow. Dit houdt in dat het bevoegd gezag maatwerk kan verlenen in plaats van de algemene regel als de initiatiefnemer hierom verzoekt.

- Concretiserende of aanvullende eisen bij algemene rijksregels

Deze bepaling heeft tevens betrekking op de algemene regels voor activiteiten die gelden voor de in de rijksregels aangewezen gevallen. Dit artikel is opgenomen in artikel 4.5 van de Ow. Dit houdt in dat het bevoegd gezag op verzoek van derden of ambtshalve maatwerkvoorschriften in plaats van algemene regels stelt.

- Gelijkwaardigheid algemene regels (de gelijkwaardigheidsbepaling)

Dit instrument heeft betrekking op de algemene rijksregels voor activiteiten en is opgenomen in artikel 4.7 van de Ow. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd door de initiatiefnemer.

Bij innovatieve ontwikkelingen

- Experimenteerbepaling

Dit instrument heeft betrekking op alle omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels en procedures, in bij of krachtens AMvB aangewezen gevallen. Dit staat opgenomen in artikel 23.3 van de Ow. Dit houdt in dat er afgeweken kan worden van bepalingen voor een experiment. Dit is in het belang van de fysieke leefomgeving of een betere toepassing van de wet.

6.4 Interviews Omgevingswet

Gemeente Breda

De heer Koning van de gemeente Breda is van oordeel dat het wetsvoorstel van de Ow een goed voorstel is. Het omgevingsplan wordt een uitgebreide versie van het bestemmingsplan. In plaats van een 'goede ruimtelijke ordening' staat nu het begrip 'fysieke leefomgeving' centraal. Het begrip 'fysieke leefomgeving' staat vastgelegd in artikel 1.2 van de Ow. Het begrip 'fysieke leefomgeving' raakt meerdere vlakken, omdat het een brede betekenis heeft. Gemeenten moeten als de Ow in werking is getreden integraler gaan denken. Dit gaat de gemeente doen door met meer en verschillende mensen om tafel te zitten om een omgevingsplan op te stellen.

De gemeente Breda is aangewezen als één van de pilot gemeenten. De gemeente is jaren druk bezig geweest met het actualiseren van bestemmingsplannen. Voor bestemmingsplannen die tussen 2014 en 2018 herzien moeten worden, gaat de gemeente een omgevingsplan opstellen. Vier bestemmingsplangebieden die aaneengrenzend zijn, worden aangepakt om één omgevingsplan te maken. Op deze manier doet de gemeente Breda mee aan de pilot gemeenten.

Voor de gemeente Breda was het maken van bestemmingsplannen geen probleem. De gemeente heeft veel ervaring met grote gebieden. Bestemmingsplanbepalingen zijn standaard regelingen die ook meegenomen gaan worden in het nieuwe omgevingsplan. Het verschil tussen flexibiliteit inbouwen in een bestemmingsplan of omgevingsplan maakt volgens de gemeente Breda niet veel uit. Het omgevingsplan is een breder begrip dus zal gekeken moet worden hoe flexibiliteit ingebouwd kan worden in het omgevingsplan rekening houdende met het begrip 'fysieke leefomgeving'.⁷⁴

Gemeente Venlo

De gemeente Venlo is momenteel bezig als pilot gemeenten om een omgevingsplan op te stellen. De gemeente vindt het een goed wetsvoorstel. De gemeente is net bezig met de voorbereidende fase. De medewerkers zien de nieuwe wet als een mooie uitdaging. De gemeente ziet mogelijkheden en kansen voor de wet, maar de gemeente is ook nog terughoudend. De nieuwe wet gaat meer mogelijkheden bieden dan het oude bestemmingsplan. Met de slogan 'Eenvoudig Beter' is de gemeente het eens. De heer Meerts is bezorgd over de uitwerking van de wet en de uitvoeringsregelgeving. Hij is bang dat de wetgever de AMvB 's dicht gaat timmeren'.⁷⁵

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Mevrouw Gutter, werkzaam bij het Ministerie van IenM, vindt dat flexibiliteit in het omgevingsplan niet altijd wenselijk hoeft te zijn. Het omgevingsplan biedt wel de kans om het flexibel in te steken. Dat is aan de gemeenten. De heer Kats, eveneens werkzaam bij het ministerie van IenM, laat weten dat gemeenten terughoudender zijn, omdat gemeenten minder geld hebben. Flexibiliteit wordt nu een breder begrip. Er zit bijvoorbeeld bij milieuwaarden ook al flexibiliteit in dat de gemeente hiervan af kan wijken. Er kan nu veel flexibiliteit in één plan worden verrat, zoals in de kwaliteit van de leefomgeving. Er zullen onder- en bovengrenzen zijn maar de gemeenten kan hier wel van afwijken met een goede motivering. De gemeente heeft in de toekomst meer grip op de afweging van het totale beeld.⁷⁶

⁷⁴ Zie bijlage 4, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. Koning.

⁷⁵ Zie bijlage 5, interview d.d. 24 maart 2015 met dhr. Meerts.

⁷⁶ Zie bijlage 7, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. Gutter en dhr. Kats.

7. Conclusies en Aanbevelingen

De wens van het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal is dat er een praktijkgericht onderzoek verricht wordt die antwoord geeft op de volgende centrale vraag:

In hoeverre kan een bestemmingsplan, met name het bestemmingsplan dat voortvloeit uit de nieuwe binnenstadsvisie, zo ingevuld worden dat de gemeente Roosendaal zich enerzijds aan de wettelijke regels en de ladder voor duurzame verstedelijking houdt, zodat bestemmingsplannen voldoende rechtszekerheid bieden en anderzijds ruimte creëren voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven?

In dit hoofdstuk zullen de conclusies besproken worden die voortvloeien uit de centrale vraag. Aan de hand van deze conclusies worden vervolgens aanbevelingen gegeven.

7.1 Conclusie deelvraag 1

‘Welke flexibiliteitsinstrumenten kunnen ingezet worden binnen en buiten bestemmingsplannen?’

De gemeente Roosendaal kan flexibiliteit in het bestemmingsplan bereiken door middel van intrinsieke flexibiliteit. Intrinsieke flexibiliteit in het bestemmingsplan kan worden bereikt door aandacht voor het ruim(er) formuleren van begripsbepalingen, doeleindenomschrijvingen/bestemmingsomschrijvingen, bouwregels en specifieke gebruiksregels. De ‘cocktailbestemmingen’ ‘Centrum’ en ‘Gemengd’ zijn bij uitstek geschikt voor hoogdynamische gebieden, zoals het centrumgebied.

Als de gemeente Roosendaal op een procedureel betrekkelijke wijze af wilt wijken van de basisbestemming kan de gemeente gebruik maken van de binnenplanse flexibiliteitsbepalingen namelijk de wijzigingsbevoegdheid en de afwijkingsbevoegdheid.

Verder kan de gemeente nog gebruik maken van twee andere binnenplanse flexibiliteitsbepalingen. Te weten de uitwerkingsplicht en de mogelijkheid om nadere eisen te stellen. Een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht kan bijvoorbeeld zinvol zijn bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, waarbij de details voor verdere invulling nog niet op voorhand duidelijk zijn. De mogelijkheid om nadere eisen te stellen kan ingezet worden in specifieke concrete gevallen. Deze bepaling heeft tot doel dat er op ondergeschikte punten bijgestuurd kan worden bij de uitvoering van het bestemmingsplan.

Tot slot kan de buitenplanse flexibiliteit ingezet worden als er een activiteit in strijd is met bepalingen uit het bestemmingsplan en het plan geen mogelijkheden biedt om af te wijken. Door (tijdelijk) af te wijken kan er alsnog een vergunning verleend worden.

7.2 Conclusies deelvraag 2

‘Hoe heeft de rechtspraak zich ontwikkeld: biedt jurisprudentie voldoende duidelijkheid over mogelijkheden en begrenzingen in een bestemmingsplan?’

De jurisprudentie biedt voldoende duidelijkheid over de mogelijkheden en begrenzingen van binnenplanse flexibiliteitsbepalingen in bestemmingsplannen.

Bij het opstellen van een wijzigingsbevoegdheid moet de gemeente Roosendaal rekening houden dat de wijzigingsbevoegdheid voldoet aan een goede ruimtelijke ordening en een voldoende objectieve begrenzing. Een objectieve begrenzing houdt in dat een bevoegdheid voor burgers in voldoende mate duidelijk moet zijn waartoe het gebruik maken van deze bevoegdheid kan leiden. Daarnaast mag de wijzigingsbevoegdheid het niet mogelijk maken dat er een structurele wijziging in het bestemmingsplan optreedt.

Bij de uitwerkingsplicht moet de gemeente Roosendaal er eveneens rekening mee houden dat er voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening en een objectieve begrenzing. De uitwerkingsplicht is geen bevoegdheid maar een plicht, dit in tegenstelling tot de wijzigingsbevoegdheid. Daarnaast moet de gemeente bij de uitwerkingsplicht ook kijken naar de uitvoerbaarheid daarvan.

Tevens zijn er de mogelijkheden en begrenzingen van de nadere eisen besproken. Deze moeten ook voldoen aan een goede ruimtelijke ordening en zij moeten objectieve regels bevatten en een objectieve begrenzing geven. Bij nadere eisen is het niet mogelijk om de bestemming ingrijpend en structureel te veranderen en er moet sprake zijn van een zuivere en zorgvuldige belangenafweging.

De belangrijkste begrenzingen van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid zijn dat deze ook moeten voldoen aan een goede ruimtelijke ordening en een voldoende objectieve begrenzing moet bevatten.

In hoofdlijnen is bepaald dat de binnenplanse flexibiliteit aan de volgende jurisprudentielijnen moet voldoen:

- goede ruimtelijke ordening;
- objectieve begrenzing;
- geen ingrijpende structurele verandering, alleen op ondergeschikte delen;
- goede en zorgvuldige belangenafweging.

7.3 Conclusies deelvraag 3

‘In hoeverre staat de ladder haaks op de wens om flexibele bestemmingsplannen te maken?’

De ladder is in 2012 als motiveringseis opgenomen in het Bro. Het doel van de ladder is een optimale benutting door een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming. De treden van de ladder moeten stapsgewijs doorlopen worden. Het is belangrijk om goed te motiveren. Aan de hand van meerdere sessies van de Stekgroep is er een Quickscan gemaakt die opgenomen is in de bijlage waar er getoetst wordt aan de belangrijkste valkuilen van de ladder.

Aan de hand van verschillende interviews kan er geconcludeerd worden dat veel gemeenten en adviesbureaus het spanningsveld tussen de ladder en globale/flexibele

bestemmingsplannen voelen. Hierdoor zullen gemeenten naar verwachting eerder kiezen voor een gedetailleerd bestemmingsplan.

Het bevoegd gezag moet bij de keuze voor flexibele bestemmingsplannen (opname van wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, en het stellen van nadere eisen) rekening houden met de drie treden van de ladder. De ladder moet ook getoetst worden als er sprake is van buitenplanse flexibiliteit, zoals de projectafwijkingsbesluiten.

Er ligt dus een spanning tussen de ladder en de wens om flexibele en globale bestemmingsplannen te maken. Zeker bij een gebiedsontwikkeling waarvan het eindbeeld nog niet vaststaat, is er behoefte aan globale en ruime bestemmingen die meerdere functies toelaten.

7.4 Conclusies deelvraag 4

‘Is flexibiliteit altijd wenselijk en haalbaar?’

Naar aanleiding van deze vraag zijn twee bestemmingsplannen met elkaar vergeleken. Namelijk het flexibel bestemmingsplan Centrum Zuid en een meer gedetailleerd bestemmingsplan Kortendijk. Aan de hand van deze vergelijking kan er geconcludeerd worden dat flexibiliteit niet altijd wenselijk en haalbaar is.

Alvorens het realiseren van een bestemmingsplan moet de gemeente onderzoeken of een flexibel bestemmingsplan wenselijk is voor een locatie of deelgebied.

De gemeente moet daarbij rekening houden met het karakter van het gebied.

Is dit bijvoorbeeld een hoogdynamisch gebied die gebaat is bij onderlinge uitwisselbaar of gaat het om een woonwijk waar inwoners rechtszekerheid wensen.

Voor een woongebied kan een gedetailleerd plan meer uitkomst bieden. De bewoners van een woonwijk hebben meestal behoefte aan een stabiele leefomgeving en wensen rechtszekerheid. Door middel van een afwijkingsbevoegdheid kan de gemeente bijvoorbeeld afwijkende activiteiten die wel wenselijk zijn in een woonwijk toch mogelijk maken.

Vanuit de praktijk van gebiedsontwikkeling kan het wel wenselijk en haalbaar zijn om meer flexibiliteit in het bestemmingsplan te creëren, zodat de gemeente kan reageren op onverwachte veranderingen, zodat de gemeente deze aan kan passen en deze kan verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in een centrumgebied. Dit gebied is hoogdynamisch en heeft meer behoefte aan onderlinge uitwisselbaarheid.

7.5 Conclusies deelvraag 5

‘Wat zijn de belangrijkste aspecten over flexibiliteit in de nieuwe Omgevingswet en Crisis- en herstelwet?’

De Crisis- en Herstelwet.

De Chw is in het leven geroepen om belemmeringen die zorgen voor stagnatie in besluitvorming in het bestemmingsplan en andere ruimtelijke projecten op te heffen en om te financiële crisis te bestrijden en de duurzaamheid te bevorderen.

De Chw biedt ook mogelijkheden om een bestemmingsplan flexibeler te maken.

Naar aanleiding van de afgenomen interviews met gemeenten en adviesbureaus kan er geconcludeerd worden dat de Chw verschillende mogelijkheden biedt om een bestemmingsplan flexibeler te maken.

Dit kan door middel van verschillende mogelijkheden:

- Er is nu een verlengde looptijd om organische ontwikkelingen mogelijk te maken. Voorheen ging dit om een periode van tien jaar. Dit is nu naar twintig jaar verlengd.
- Er is nu een verlenging van functies. Voorheen ging dit om een periode van vijf jaar. Dit is nu verlengd naar tien jaar.
- Voorheen was een exploitatieplan verplicht. Onder deze wet is een exploitatieplan niet verplicht.
- Voorheen kon er alleen gebruik gemaakt worden van bestaande bestemmingen. Na de komst van de Chw kunnen er nieuwe namen en definities op visieniveau opgenomen worden, zodat meer functies in het programma passen.
- Verleende vergunningen kunnen ingetrokken worden als de gebruiker geen gebruikt maakt van de vergunning. De gebruiker kan dan geen planschade claimen.
- Onderzoek naar milieukwaliteitseisen kunnen samengevoegd worden. Hierdoor is het niet meer nodig om voor elk initiatief een nieuw onderzoek op te starten.

De Omgevingswet

In 2018 gaat naar verwachting nieuwe Ow gelden. Het huidige bestemmingsplan zal omgezet worden in een omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt een elftal mogelijkheden om het plan flexibel (er) te maken:

- Omgevingswaarden
- Instructieregels
- Afwijking, uitwerking of aanvulling van instructieregels
- Ontheffing van instructieregels
- Programma met programmatische aanpak
- Saldering en compensatie
- Afwijken van algemene rijksregels bij omgevingsplan of verordening (maatwerkregels)
- Individueel maatwerk bij algemene rijksregels voor activiteiten
- Concretiserende of aanvullende eisen bij algemene rijksregels
- Gelijkwaardigheid algemene regels (de gelijkwaardigheidsbepaling)
- Experimenteerbepalingen

7.6 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies in de vorige paragrafen kunnen de volgende aanbevelingen gegeven worden:

- Het is aan te bevelen dat de gemeente Roosendaal niet meegaat met de trend om flexibele bestemmingsplannen te maken. De gemeente moet per gebied of deelgebied kijken of er behoefte is aan flexibiliteit. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in het centrumgebied van de gemeente Roosendaal. Dit gebied is hoogdynamisch en heeft meer behoefte aan onderlinge uitwisselbaarheid. Voor een woongebied kan een gedetailleerd plan meer uitkomst bieden. De inwoners van het woongebied hebben meestal behoefte aan een stabiele leefomgeving en wensen rechtszekerheid.
- De gemeente Roosendaal moet bij de keuze voor flexibele bestemmingsplannen (opname van wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, en het stellen van nadere eisen) de drie treden van de ladder doorlopen. De gemeente moet ook aan de ladder toetsen als er sprake is buitenplanse flexibiliteit zoals de projectafwijkingsbesluiten.
- Het is aan te bevelen dat de gemeente bij het doorlopen van de ladder de quickscan gebruikt. De quickscan laat zien of de ladder van toepassing is op een ontwikkeling, en zo ja op welke wijze de ladder treden als motivering opgenomen moesten worden bij de ruimtelijke afweging omtrent de aanvaardbaarheid van de ontwikkeling c.q. het project.
- Het is wenselijk dat de gemeente bij het opstellen van een binnenplanse flexibiliteitsbepaling de jurisprudentielijn in acht neemt. De gemeente moet dan vooral letten of de binnenplanse flexibiliteit voldoet aan een goede ruimtelijke ordening en een objectieve begrenzing. Verder moet er rekening gehouden worden met het rechtszekerheidsbeginsel en een goede en zorgvuldige belangenafweging. Tot slot mag er geen ingrijpende en structurele verandering plaatsvinden.
- In 2018 gaat naar verwachting de nieuwe Omgevingswet gelden. Het is belangrijk dat er in de tussentijd zo veel mogelijk flexibele bestemmingsplannen in gebieden waar dit wenselijk is worden opgesteld, zodat deze een goede overgang hebben naar het nieuwe omgevingsplan.
- Het is aan te raden om de 'pilot' gemeenten in de gaten te houden. De gemeenten zullen een opzet maken van het nieuwe omgevingsplan, zodat de gemeente Roosendaal kan kijken naar de werkwijze en de uitvoering van het omgevingsplan. Het is slim om te kijken naar de gemeente Breda, omdat deze in zekere zin vergelijkbaar is met de gemeente Roosendaal.
- Tot slot is het aan te bevelen dat de medewerkers van het Team Ruimtelijke Ontwikkeling de Informatiebijeenkomst Nu al Eenvoudig Beter en Crisis- en herstelwet bijwonen. Momenteel zijn er nog veel onduidelijkheden over de uitvoering van de Omgevingswet, mede omdat de AMvB's eind 2015 pas gepubliceerd worden. Het is belangrijk dat de medewerkers op de hoogte blijven van de ontwikkelingen van de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet.

8. Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt het verloop van het onderzoek weergegeven. Er wordt hierbij gekeken naar het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten. Tot slot zal beschreven worden of er nog eventuele vervolgonderzoeken nodig zijn.

8.1 Onderzoeksproces

Bij het schrijven van het onderzoeksplan is veel aandacht besteed aan literatuur en wetgeving. Na een gesprek met stagementor dhr. Struijlaart is duidelijk geworden dat flexibiliteit in het bestemmingsplan en het omgevingsplan een te groot onderzoek zou worden. Na overleg is er gekozen voor flexibiliteit in het bestemmingsplan. Nadat dit duidelijk gesteld was, is er veel aandacht besteed aan het opstellen van de probleembeschrijving, centrale vraag, doelstelling en de deelvragen. Dit heeft geleid tot duidelijke kaders om het onderzoek te schrijven.

8.2 Onderzoeksresultaten

Het doel van het onderzoek was het leveren van een juridische bijdrage, namelijk het onderzoeken van flexibiliteit in het bestemmingsplan voor de Gemeente Roosendaal. Dit bestond voornamelijk uit het onderzoeken van relevante wet- en regelgeving. Voor het laatste hoofdstuk is er onderzoek verricht aan de hand van het wetvoorstel en de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel over de Omgevingswet treedt in 2018 in werking en de regelingen zullen naar verwachting nog veranderen of gewijzigd worden. Dit betekent dat dit rapport dat beschikbaar is in mei 2015 met betrekking tot de Omgevingswet niet helemaal kan aansluiten op de toekomstige wijzigingen. De resultaten van de andere hoofdstukken geven een goed beeld hoe flexibiliteit ingezet kan worden en wat hiervan de voor- en nadelen zijn. Ook geeft dit rapport een beeld tussen de verschillen van flexibiliteit in het bestemmingsplan en het omgevingsplan. Het rapport kan eventueel gebruikt worden als toelichting of als naslagwerk voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal.

8.3 Vervolgonderzoek

Om het aantal pagina's niet te overschrijden is kort ingegaan op de ladder voor duurzame verstedelijking. Het is mogelijk om verder onderzoek te verrichten naar de gevolgen van de ladder voor duurzame verstedelijking. Ook is er kort ingegaan op de flexibiliteit in de Chw en het omgevingsplan. Het is mogelijk om hier een verdiepingsonderzoek naar te doen en dit verder uit te werken.

Literatuurlijst

Boeken

Liederkerken 2012

H.M. Liedekerken, '*Praktisch omgevingsrecht*', Noordhoff Uitgevers 2012.

Tunnissen 2012

M.J. Tunnissen, '*Het bestemmingsplan*', Alphen aan de Rijn: Kluwer 2012.

Van Buuren e.a. 2014

P.J.J. van Buuren e.a., '*Hoofddijnen ruimtelijk bestuursrecht*', Deventer: Kluwer 2014.

Van den Broek 2009

J.H.G. van den Broek, '*Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning*', Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

Van der Schoot 2013

T.H.H.A. Van der Schoot, '*Ruimtelijke Ordening en Bouw*', Amsterdam: Berghauser Pont Publishing, 2013.

Van der Velden 2014

J. van der Velden, '*De omgevingswet: Terug naar de zandbak*', Provero, november 2014, uitgave 11.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, '*Praktijkgericht juridisch onderzoek*', Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Van Zundert 2008

J.W. van Zundert, '*Wegwijzer Wro en Besluit ruimtelijke ordening*', Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr.3.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr.3.

Elektronische bronnen

Digischool.nl

'Ruimtelijke ordening', *Digischool* 2 april 2015, Digischool.nl (zoek op ruimtelijke ordening).

Infomil.nl

'Bestemmingsplan uitleg', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op: *bestemmingsplan*).

'Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op: *kruimelgevallen*).

Ladderverstedelijking.minienm.nl

'Handreiking ladder overige stedelijke voorzieningen', *miniemn*, Ladderverstedelijking.minienm.nl.

Maastrichtlab.nl

'Flexibel bestemmingsplan Tapijnkazerne', *maastrichtlab*, Maastrichtlab.nl (zoek op Crisis- en herstelwet).

Omgevingsjurist.nl

'Flexibel bestemmingsplan en milieu wat te onderzoeken', *Omgevingsjurist*, Omgevingsjurist.nl (Zoek op flexibele bestemmingsplannen).

Platform31.nl

'Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling', *Platform31*, Platform31.nl (zoek op flexibele bestemmingsplannen).

Roosendaal.nl

'Over de gemeente Roosendaal', *gemeente Roosendaal*, Roosendaal.nl.
'Organogram', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.

Rug.nl

'Flexibiliteit in de Omgevingswet', *Rug*, Rug.nl (zoek op *flexibiliteit Omgevingswet*).

Jurisprudentie**Hoge Raad**

HR 23 september 1988, BR 1989, 113.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 12 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4409.

ABRvS 24 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6075.

ABRvS 28 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU3346.

ABRvS 8 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV3866.

ABRvS 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1485.

ABRvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1793.

ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0496.

ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2013:CA0701.

ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0274.

ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5880.

ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3399.

ABRvS 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:580.

ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275.

ABRvS 06 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859.

ABRvS 09 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1252.

ABRvS 04 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2039.

ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:609.

Artikelen

Meijboom 2014

J. Meijboom, *Vrijheid Blijheid?* (Masterscriptie Rotterdam) 2014.1.

Snijders 2015

A.Snijders, 'experimenteren met flexibiliseren', Tonnaer 2015, p.1 -4.

Overig

Handboek gemeente Roosendaal

Actualisering bestemmingsplannen.

SVBP

Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen (2012).