



Tijdelijk Anders Bestemmen



Juridische
Handreiking

Samenvatting

Deze juridische handreiking biedt overheden en adviseurs handvaten voor het regelen van tijdelijke functies, op basis van de bestaande wet- en regelgeving.

Het bestemmingsplan is de belangrijkste planfiguur voor het vastleggen van activiteiten en bebouwing met een looptijd van (minstens) 10 jaar. Voor initiatieven met een onzekere eindtoestand, of een overgangperiode, wordt over het algemeen de tijdelijke ontheffing gebruikt. Voor tijdelijke initiatieven is deze minder geschikt, omdat deze wettelijk beperkt is tot 5 jaar.

De huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt echter wel mogelijkheden om tijdelijke initiatieven, langer dan 5 jaar, mogelijk te maken. In het bestemmingsplan kan immers een (mogelijke) wijziging van een bestemming worden vastgelegd, zonder een volledige herzieningsprocedure van het plan. Dit kan met de wijzigingsbevoegdheid. Het voordeel van deze procedure is de korte beslistermijn van 6 weken, veel korter dan de herziening van het bestemmingsplan. Het nadeel is dat de handhaving van de beëindiging van tijdelijke bestemmingen veel tijd en geld kan kosten, zeker als initiatiefnemers een beroep doen op het overgangsrecht.

Voor het beëindigen van tijdelijke activiteiten kunnen overheden gebruik maken van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties. Publiekrechtelijke sancties zijn niet altijd effectief. Als de bestemming na afloop van de afgesproken termijn is gewijzigd, kan de initiatiefnemer zich namelijk beroepen op het standaard overgangsrecht voor gebruik en zijn activiteiten voortzetten. Met het zelf verwerven van de grond (of zelfs onteigening) kan de overheid in dat geval tijdelijke activiteiten alsnog beëindigen. Vooral het onteigeningsinstrument is niet populair in gebruik.

Als alternatief kunnen overheid en initiatiefnemer vooraf een privaatrechtelijke overeenkomst opstellen en vastleggen. Hierin staat onder welke voorwaarden de overheid bereid is het bestemmingsplan te wijzigen voor de tijdelijke activiteiten. Daarmee verplicht de initiatiefnemer zich om deze activiteiten te beëindigen na afloop van de afgesproken termijn. Via de civiele rechter kan het nakomen van deze overeenkomst worden afgedwongen.

Als deze mogelijkheden in bestaande wettelijke regelingen niet volstaan om tijdelijke activiteiten te beëindigen, dan is aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk. Twee aanpassingen zijn mogelijk:

- 1 Een relatief eenvoudige, waarbij het Besluit ruimtelijke ordening wordt aangepast (Bro). Hiermee wordt een beroep op het overgangsrecht, bij gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid, uitgesloten. Om afspraken te handhaven zijn dan geen privaatrechtelijke overeenkomsten nodig.
- 2 Het bieden van de optie om een omgevingsvergunning te verlenen voor maximaal 10 jaar. Hiervoor is echter een fundamentele herijking nodig van de systematiek van de ruimtelijke ordeningswetgeving.

Bij handhaving hebben bestuursrechtelijke instrumenten de voorkeur boven privaatrechtelijke. De overheid is er mee bekend en civiele handhaving kan veel meer onbekende aspecten bevatten.



Inleiding

Om een terrein te kunnen gebruiken voor woningen, bedrijvigheid of andere activiteiten is in Nederland vrijwel altijd toestemming van de overheid nodig. Met wettelijke instrumenten kan de overheid sturen op het gebruik van de ruimte. Zo kan zij een acceptabel woon- en leefklimaat, en ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven waarborgen.

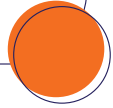
De Wet ruimtelijk ordening (Wro), met als belangrijkste element het bestemmingsplan, is het belangrijkste instrument voor deze sturing. In het bestemmingsplan is vastgelegd welke activiteiten (en bebouwing) in een bepaald gebied zijn toegestaan. Het bestemmingsplan moet na 10 jaar worden herzien. In de praktijk blijkt echter dat bestemmingsplannen pas na 20 jaar herzien worden, zeker wanneer zich geen grote, nieuwe ontwikkelingen voordoen. Het bestemmingsplan heeft in de afgelopen decennia dus min of meer een oneindig karakter gekregen.

Gemeenten maken voor het realiseren van tijdelijke initiatieven bij voorkeur gebruik van flexibiliteitsbepalingen die in de Wro en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) zijn opgenomen. Voor activiteiten korter dan 5 jaar kan de gemeente een tijdelijke omgevingsvergunning verlenen.

Er zijn echter ook veel initiatieven die langer duren dan 5 jaar maar korter dan 10 jaar. Bovendien komt het vaak voor dat gronden worden gereserveerd voor een nieuw ruimtelijk project maar dat nog niet bekend is wanneer dat project zal worden gerealiseerd. Voor deze langer durende initiatieven en het voor het tijdelijk bestemmen van grond voor een (nog) onbekende tijdsduur bestaan geen bevredigende oplossingen. De betrokken overheden weten niet hoe zij deze bestemmingen juridisch binnen de Wro kunnen inpassen.

Doel Handreiking Tijdelijk Anders Bestemmen

Deze notitie biedt bestuurders, beleidsmakers en adviseurs handvaten voor het regelen van tijdelijke functies, op basis van de bestaande wet- en regelgeving. Het bespreekt op een toegankelijke wijze de juridische oplossingen die binnen het bestemmingsplan te vangen zijn. Voor tijdelijke functies in grootschalige strategische reserveringsgebieden, voor bijvoorbeeld waterveiligheid, is waarschijnlijk een bovenregionale juridische oplossing benodigd. Dit strategische, grootschalige niveau wordt niet in deze notitie toegelicht. In samenwerking met het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering van het Deltaprogramma wordt gewerkt aan een discussienotitie over dit onderwerp.



Wettelijke mogelijkheden voor tijdelijk anders bestemmen

Wro: Bestemmingsplan en wijzigingsbevoegdheid

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het bestemmingsplan de belangrijkste planfiguur voor het vastleggen van toegestane activiteiten en bebouwing. In het bestemmingsplan kan al worden voorzien in de mogelijke wijziging van een vastgelegde bestemming zonder dat een volledige herzieningsprocedure van het plan hoeft te worden doorlopen. Dit is de wijzigingsbevoegdheid¹: een procedure waarbij de burgemeester en wethouders (in plaats van de raad) een bestemming kunnen wijzigen. Het grootste voordeel van deze procedure ten opzichte van de herziening van het bestemmingsplan is de aanzienlijk kortere beslistermijn van 6 weken. Voor deze procedure zijn immers minder onderzoeken nodig, omdat die al deel uitmaakten van de vaststellingsprocedure van het bestemmingsplan.

De wijzigingsbevoegdheid wordt vaak gebruikt als een nieuw ruimtelijk project gefaseerd wordt gerealiseerd, of als bestaande functies tijdens de looptijd van het bestemmingsplan nog moeten worden beëindigd. Voor tijdelijke initiatieven wordt deze procedure echter nooit gebruikt. Waarschijnlijk komt dit door de kosten en tijd die met het doorlopen van deze procedure gemoeid zijn. Daarnaast speelt onzekerheid een rol, of na de wijziging van de bestemming de voorheen toegestane functie wel wordt gewijzigd of beëindigd.

Tijdelijk bestemmen op basis van de Wabo

In de Wabo zijn bepalingen opgenomen die een goede basis bieden om maatregelen te nemen om tijdelijke activiteiten na afloop van de afgesproken termijn te beëindigen. De procedure ter voorbereiding van deze besluiten blijkt, ten opzichte van een bestemmingsplan, echter niet veel sneller te zijn.

- **Tijdelijke omgevingsvergunning**

Als initiatiefnemers verklaren dat hun activiteiten niet langer dan 5 jaar duren, kan hen een tijdelijke omgevingsvergunning² worden verleend. Het bestemmingsplan hoeft hier niet voor te worden gewijzigd. Een groot nadeel van deze tijdelijke ontheffing is het feit dat de jurisprudentie met betrekking tot de zekerheid over de maximale tijdsduur van 5 jaar erg streng is. De ontheffing kan hierdoor voor weinig projecten kan worden toegepast. Bovendien geldt voor de procedure een beslistermijn van 6 maanden³.

1 Wro 3.6 lid 1 sub a

2 Artikel 2.12 lid 2 Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), voorheen de tijdelijke ontheffingsprocedure van artikel 3.22 Wro

3 Onder de Wro was dit 4 weken na de terinzagelegging, sinds de inwerkingtreding van de Wabo is dit verlengd.

- **Omgevingsvergunning voor een project (projectbesluit)**

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om aan projecten met een gemeentelijk belang een omgevingsvergunning af te geven, mits hieraan een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt. Aan de omgevingsvergunning wordt dan de voorwaarde verbonden dat deze beperkte geldigheidsduur heeft. Voor deze procedure geldt een beslistermijn van 6 maanden.

- **Omgevingsvergunning voor kruimelgevallen**

Voor een beperkt aantal categorieën⁴ (de kruimelgevallen) kan met een omgevingsvergunning⁵ ontheffing worden verleend voor een gebruik dat afwijkt van het bestemmingsplan. Voor de meeste gevallen biedt deze mogelijkheid echter geen soelaas.

Wettelijke mogelijkheden in de praktijk: 3 voorbeelden

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarvoor geen duidelijke en onomstreden procedure voorhanden is en waarvoor deze handreiking uitkomst biedt. Deze situaties zijn combinaties van (on)duidelijkheid over:

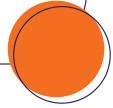
- 1 de aard en omvang van de tijdelijke activiteit
- 2 de beoogde eindsituatie (bestemming).

De volgende situaties worden hier besproken:

	Aard en omvang tijdelijke activiteit bekend	Aard en omvang tijdelijke activiteit onbekend
Eindsituatie bekend	Type I Voorbeeld: Vliegkamp Valkenburg	Type III Voorbeeld: Ooijen-Wanssum
Eindsituatie onbekend	Type II Voorbeeld: Floating Life	

4 Deze categorieën zijn opgesomd in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor); de kruimelgevallen.

5 Artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo (voorheen reguliere ontheffing artikel 3.23 Wro).



Type I: Eindsituatie, aard en omvang bekend

Het militaire vliegveld Valkenburg wordt niet langer als vliegveld gebruikt. In de toekomst worden hier woningen gebouwd. Tot die tijd moet de ruimte kunnen worden gebruikt voor de inmiddels gestarte bedrijvigheid. Hier was in eerste instantie al een tijdelijke vrijstelling voor verleend (onder de oude Wro) maar de termijn van 5 jaren loopt nu af.

Stel de beoogde termijn voor de komende jaren is 5 jaar of minder. Dan kan worden volstaan met de tijdelijke omgevingsvergunning, mits niet al voorafgaand een tijdelijke omgevingsvergunning is verleend.

Stel de termijn is langer dan 5 jaar maar de einddatum staat nog niet vast. Dan zal dit initiatief in een nieuw op te stellen bestemmingsplan in combinatie met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk moeten worden gemaakt⁶. In het bestemmingsplan wordt de wijziging van de bestemming dan al benoemd. De benodigde onderzoeken zijn dan al uitgevoerd zodat voor de wijziging van de bestemming een beslistermijn van slechts 6 weken volstaat.



Het militaire vliegveld
Valkenburg

Bron: Organisatie IVIC en IVVP 2009

⁶ Hierbij is ervan uitgegaan dat de omgevingsvergunning voor een project of voor kruimelgevallen niet van toepassing is omdat daarmee nog geen regeling voorhanden is voor de beoogde nieuwe bestemming.



Bron: Floating Life

De expositie
Floating Life

8

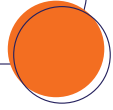
Type II: Eindsituatie onbekend, aard en omvang bekend

De komende jaren zal de expositie Floating Life, over leven en werken op het water, worden georganiseerd in de Pampushaven van Almere. Deze expositie eindigt na 5 jaar maar de beoogde functie daarna is nog niet bekend (wordt mogelijk woningbouw in het kader van de schaalvergroting van Almere).

Stel de beoogde termijn voor de komende jaren is 5 jaar of minder. Dan kan worden volstaan met de tijdelijke omgevingsvergunning.

Stel de termijn is langer dan 5 jaar maar de einddatum staat nog niet vast. Dan zijn er twee mogelijkheden:

- Het initiatief wordt in een nieuw op te stellen bestemmingsplan in combinatie met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt. In het bestemmingsplan wordt dan voor een uit te werken bestemming gekozen (de eindsituatie is immers nog niet bekend) die met een wijzigingsbevoegdheid kan worden gerealiseerd. Met deze keuze zijn meerdere functies in de toekomst mogelijk zonder dat een volledige planherziening noodzakelijk is. Daarnaast kan al wel een andere functie worden toegestaan.
- Het initiatief wordt met een omgevingsvergunning voor een project mogelijk gemaakt. Aan dit besluit kunnen voorwaarden worden verbonden, zoals de tijdelijke geldingsduur van de activiteiten. Overigens verschilt de procedure voor de verlening van een omgevingsvergunning met een uitgebreide voorbereidingsprocedure niet meer zo veel van de procedure voor de vaststelling van een bestemmingsplan.



Type III: Eindsituatie bekend, aard en omvang onbekend

De uiterwaarden van de Maas in Noord-Limburg worden in de toekomst ingericht als hoogwaterbergingsgebied. Tot dat moment willen de aanwezige bedrijven hun activiteiten kunnen voortzetten en uitbreiden.

Het initiatief wordt in bestemmingsplan in combinatie met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt. In het bestemmingsplan wordt dan voor een uit te werken bestemming gekozen. De uit te werken bestemming kan zowel de grenzen omvatten voor de tijdelijke functies (globale eindbestemming) als de mogelijkheid de eindbestemming te realiseren met een uitwerkingsplan.



*De uiterwaarden
van de Maas in
Noord-Limburg*



Beëindiging tijdelijke activiteiten

De praktijk leert dat beëindiging van tijdelijke activiteiten niet altijd zo soepel verloopt als vooraf was afgesproken. Het is daarom van belang om ook de wijze waarop de tijdelijke activiteiten worden beëindigd goed te regelen.

Veel overheden vrezen de situatie dat initiatiefnemers niet van plan zijn de tijdelijke activiteiten vrijwillig te stoppen en dat zij gedwongen zijn op te treden. Hierbij hebben overheden de keuze uit publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties.

Publiekrechtelijk handhaven

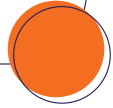
Als de termijn van een tijdelijke omgevingsvergunning of een omgevingsvergunning voor een project is verstreken, kan de initiatiefnemer met bestuursrechtelijke middelen (last onder dwangsom/bestuursdwang) worden gedwongen de activiteiten weer in overeenstemming te brengen met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Echter, als de bestemming na afloop van de afgesproken termijn is gewijzigd, is dit geen effectief wapen. De initiatiefnemer kan het bestaande gebruik dan voortzetten, zich beroepend op het standaard overgangsrecht voor gebruik⁷. De enige mogelijkheid om een onwillige eigenaar in dat geval te dwingen zijn activiteiten te beëindigen, is de gronden te verwerven (of zelfs onteigenen) voor de realisatie van de nieuwe bestemming. Onteigening is echter een niet populair instrument en daardoor wordt het zo weinig mogelijk ingezet door bestuurders.

Privaatrechtelijk handhaven

Als alternatief kunnen overheid en initiatiefnemer vooraf een overeenkomst opstellen. Hierin wordt privaatrechtelijk vastgelegd onder welke voorwaarden de overheid bereid is het bestemmingsplan te wijzigen voor de tijdelijke activiteiten. De Initiatiefnemer verplicht zich daarbij na afloop van de afgesproken termijn (als de bestemming dus is gewijzigd of de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning is verlopen) de activiteiten te beëindigen. Als de initiatiefnemer zijn activiteiten niet tijdig beëindigd, zijn deze in strijd met de overeenkomst en kan de overheid beëindiging afdwingen via de civiele rechter.

In de praktijk zijn overheden terughoudend met het onmiddellijk inzetten van de civiele handhavingmethode omdat de rechter zou kunnen oordelen dat eerst de publiekrechtelijke weg moet worden gevolgd. De doorkruisingsleer verbiedt immers het volgen van de privaatrechtelijke weg, als via de bestuursrechtelijke weg een vergelijkbaar

⁷ Artikel 3.2.2 in Bro



resultaat kan worden bereikt. In de praktijk blijken de mogelijkheden voor een directe toepassing van de privaatrechtelijke weg echter groter dan vaak wordt gedacht⁸.

Als de overheid eigenaar is van het betreffende terrein, beschikt hij over meer privaatrechtelijke bevoegdheden dan wanneer hij geen eigenaar is en alleen maar afspraken vastlegt over de voorwaarden van het bestemmingsplan:

- **Overheid als eigenaar**

Als de initiatiefnemer een terrein gebruikt op basis van een huur- of erfpachtovereenkomst, kan de ontruiming of beëindiging van de tijdelijke activiteiten op grond van deze overeenkomst worden afgedwongen.⁹

- **Overheid als niet-eigenaar**

Als de overheid geen eigenaar is van het terrein waar de tijdelijke activiteiten moeten gaan plaatsvinden, moet in een overeenkomst worden vastgelegd onder welke voorwaarden de overheid aan de vereiste planprocedures wil meewerken en hoe de beëindiging van de tijdelijke activiteiten is verzekerd. Voor het afdwingen van de afspraken bij de civiele rechter, eventueel zelfs in een kort geding, biedt de jurisprudentie voldoende ruimte. Mits geen andere belangen dan die van de goede ruimtelijke ordening worden gediend.

Als de eindtoestand bekend is (zoals in de voorbeelden typen I en III), en het daarbij gaat om een publiek belang, dan kan ook het onteigeningsinstrument¹⁰ worden gebruikt. De onteigeningsprocedure kan al worden gestart tegelijk met de wijziging of uitwerking van de eindbestemming. Na 6 maanden is het al mogelijk een Koninklijk Besluit ter beschikking te krijgen op grond waarvan vervolgens een gerechtelijke procedure (dagvaarding) kan worden ingeleid. De overheid moet dan wel bereid en (financieel) in staat zijn de gronden zelf te verwerven. Naast de schadeloosstelling voor de eigenaar moet ook rekening worden gehouden met gerechtelijke kosten wanneer de eigenaar zich blijft verzetten tegen verkoop en beëindiging van de tijdelijke activiteiten.

⁸ Een voorbeeld waarbij De Hoge Raad ruimere voorwaarden voor een aanvaardbare doorkruising heeft geformuleerd, is het arrest van 24 december 2004 (AB 2005, 247). Hierin is het toegestaan dat de gemeente Amsterdam de naleving mocht eisen van in een overeenkomst opgelegde gebruiksbeperkingen van gronden in de haven van Amsterdam, welke inmiddels strenger waren dan in het vigerende bestemmingsplan. Dit arrest was een voortzetting van de in het arrest Kunst- en Antiekstudio Lelystad uitgesproken lijn dat het mogelijk is in een overeenkomst voorwaarden op te leggen met betrekking tot grondgebruik, ook als deze verder gaan dan in het vigerende bestemmingsplan (HR 8 juli 1991, NJ 1991/691 met nt.MS).

⁹ In het verleden heeft de Hoge Raad zich vooral in zaken rond illegale woonwagens gebogen over de vraag of het mogelijk was naast de ontruimingsbevoegdheden in de (toen nog bestaande) Woonwagenwet, te besluiten een standplaats te ontruimen op basis van het eigendomsrecht van een gemeente. In het arrest De Pina/Helmond (9 juli 1990, AB 1990/547 met nt. Kleijn) oordeelde de Hoge Raad dat dit een onaanvaardbare doorkruising was van de Woonwagenwet. Helaas was in dit arrest geen sprake van een huurovereenkomst die was beëindigd, maar een illegale plaatsing van een woonwagen op een terrein van de gemeente.

¹⁰ Zie titel IV van de Onteigeningswet.

Conclusies

De huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de mogelijkheid om in het bestemmingsplan al te voorzien in de mogelijke wijziging van een vastgelegde bestemming zonder dat een volledige herzieningsprocedure van het plan hoeft te worden doorlopen. Dit kan met de wijzigingsbevoegdheid. Het voordeel van deze procedure is de korte beslistermijn van 6 weken, veel korter dan de herziening van het bestemmingsplan. Voorwaarde is wel dat je de beëindiging van de tijdelijke situatie goed regelt.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn bepalingen opgenomen die een goede basis biedt om maatregelen te nemen voor het beëindigen van tijdelijke activiteiten na afloop van de afgesproken termijn. Nadeel van deze procedure is echter dat de voorbereiding van deze besluiten, ten opzichte van een bestemmingsplan, niet veel sneller blijkt te zijn. De flexibele bepalingen binnen de Wabo die voor tijdelijke bestemmingen kunnen worden ingezet, zijn, bij activiteiten van hooguit 5 jaar, de tijdelijke omgevingsvergunning, en bij activiteiten van 5 tot 10 jaar de omgevingsvergunning voor een project (projectbesluit met beperkte geldigheidsduur).

Voor het beëindigen van tijdelijke activiteiten kunnen overheden gebruik maken van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties. Publiekrechtelijke sancties zijn niet altijd effectief: als de bestemming na afloop van de afgesproken termijn is gewijzigd, kan de initiatiefnemer zich beroepen op het standaard overgangsrecht voor gebruik en zijn activiteiten voortzetten. Privaatrechtelijk kunnen overheid en initiatiefnemer vooraf een overeenkomst opstellen en vastleggen onder welke voorwaarden de overheid bereid is het bestemmingsplan te wijzigen voor de tijdelijke activiteiten, waarbij de initiatiefnemer zich verplicht deze activiteiten te beëindigen na afloop van de afgesproken termijn. Via de civiele rechter kan nakoming van deze overeenkomst worden afgedwongen.

Wettelijke aanpassingen voor beëindiging tijdelijke activiteiten

Als de bestaande wettelijke regelingen niet volstaan om tijdelijke activiteiten te beëindigen, zijn er mogelijkheden de beperkingen in de bestaande wetgeving relatief eenvoudig aan te passen.

Aanpassing Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een ministeriële regeling die ter kennisname aan de Eerste en Tweede Kamer moet worden voorgelegd nadat deze is vastgesteld; de Minister kan hier relatief eenvoudig wijzigingen in doorvoeren. Zo kan de standaardregeling voor overgangsrecht ten aanzien van het gebruik worden aangepast met een toevoeging¹¹ die de mogelijkheid van beroep op het overgangsrecht in bepaalde omstandigheden uitsluit.

Aanpassing Wro en Wabo

Een alternatief voor deze aanpassing in het Bro is een fundamentele herijking van de systematiek van de ruimtelijke ordeningswetgeving: de Wro wordt omgevingsrecht, de Wabo, met de nadruk op een integrale beoordeling. In het verlengde daarvan past ook een verdere ontwikkeling van de nu bestaande omgevingsvergunningen voor projecten en tijdelijke (maximaal 5 jaar) ontwikkelingen. Het creëren van de mogelijkheid om voor maximaal 10 jaar een omgevingsvergunning te verlenen, kan voor het Tijdelijk Anders Bestemmen een goede en werkbare oplossing zijn, omdat daarmee de problematiek van het overgangsrecht wordt omzeild.

Op dit moment is niet bekend wat de intenties van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de regering op dit vlak zijn. Naar verwachting wordt hierover in 2011 een standpunt ingenomen, mede naar aanleiding van recente Kamervragen over de beperkingen van de huidige regeling voor tijdelijke projecten.

¹¹ Deze toevoeging, die aan artikel 3.2.2 van het Bro moet worden toegevoegd, luidt: Lid 5. Het eerste lid is niet van toepassing ingeval met toepassing van de in dit bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht ex artikel 3.6 Wro de bestemming wordt gewijzigd of uitgewerkt.

Hoe regel je tijdelijk gebruik?

Bron: *vakblad Stedelijk Interieur, nummer 4 van 2010*

Hoe werkt dat, tijdelijk gebruik? Wat zijn de juridische randvoorwaarden en hoe voorkom je dan dat burgers zich de tijdelijke openbare ruimte voorgoed toe-eigenen? Marian Braakensiek van Oranjewoud geeft in duidelijke stappen weer hoe dat werkt.

Voorkomen niet slopen

‘Vroeger was in veel gemeenten in de bouwverordening vastgelegd dat een sloopvergunning voor een object niet afgegeven mocht worden, voordat er een bouwvergunning voor het nieuwe vervangende object was afgegeven. Inderdaad, om te voorkomen dat er open gaten zouden ontstaan. Maar de afgelopen decennia werd er zoveel gebouwd dat deze passage uit de meeste bouwverordeningen is verdwenen. Dat is een keuze van de gemeente, maar ik pleit ervoor om – zeker in binnensteden, waar die rotte kiezen er wel heel vervelend uitzien – dit toch weer op te nemen in de bouwverordening.’

Tijdelijk vergunningvrij

‘Wil je de gaatjes vullen die toch zijn ontstaan, dan kun je kijken naar een vergunningvrije oplossing. Bouwvergunningvrij bouwen wordt met name toegepast in de eigen achtertuin, voor een extra gebouwtje, of op het dak in de vorm van een dakkapel. Maar ook een speeltoestel of straatmeubilair mag vergunningvrij worden geplaatst. Mits het niet hoger is dan drie meter. In de Wabo is dit teruggebracht tot tweeënhalve meter. Dat waren de vergunningvrije objecten, al het andere dat je in de openbare ruimte wilt plaatsen, is bouwvergunningsplichtig.’

Tijdelijk mét vergunning

‘Als je een rotte kies in de stad tijdelijk wilt vullen, zijn er verschillende mogelijkheden om het tijdelijke gebruik mogelijk te maken: Met een gedoogbeschikking. Deze beschikking kunnen b&w afgeven. Zij laten dan weten dat de gebruiker de gronden tijdelijk mag gebruiken voor een duidelijk omschreven doel, ook al is dat in strijd met de bestemming. Denk bijvoorbeeld aan het tijdelijk inrichten van een braakliggend perceel als speeltuin of buurtpark. Met een voorlopige bestemming. Dit kan in het bestemmingsplan geregeld worden als je op voorhand kunt inschatten dat voor het uitvoeren van de plannen een overgangssituatie zal ontstaan. Ook dit is niet langer mogelijk dan voor een periode van vijf jaar. De procedure duurt wel ten minste 26 weken!’

Tijdelijk tussen de 5 en 10 jaar

‘Wil je een gebied tijdelijk gebruiken voor een periode langer dan vijf jaar, dan moet je het eigenlijk officieel regelen alsof het een definitieve situatie is. Wat heb je daarvoor nodig? In feite een nieuwe planologische regeling. Dat neemt niet weg dat je als gemeente wilt dat het tijdelijk

gebruik na de afgesproken periode, zeg acht jaar, ook weer wordt opgeruimd. Om dat te regelen, kun je de bouwvergunning tijdelijk verlenen en bijvoorbeeld voor acht jaar afgeven. In het bestemmingsplan is het eigenlijk niet mogelijk om het tijdelijk gebruik te regelen. Daarin regel je een gebruiksvorm en kun je niet zeggen: dat gebruik mag maar acht jaar plaatsvinden. Dus zul je met de eigenaar van de grond een overeenkomst – bijvoorbeeld een exploitatieovereenkomst – moeten sluiten. Gebruikers moeten er rekening mee houden dat het opzetten van een definitief planologisch regime minimaal 28 weken, maar in de praktijk al snel een jaar duurt. Om te voorkomen dat je als gemeente wordt geconfronteerd met planschade – een middel waar op dit moment graag naar wordt gegrepen – is het belangrijk om meteen te communiceren dat het om tijdelijk gebruik gaat. En ook al wordt er dan voor een aantal jaren een mooie speeltuin ingericht, maak bewoners duidelijk dat daarna toch echt het kantoorgebouw wordt neergezet.'

Tijdelijk langer dan 10 jaar

'Wat als het tijdelijk gebruik nog langer gaat duren dan tien jaar? Dat is lastig voor gemeenten, want bij een tijdelijke bestemming kun je na vijf jaar gewoon zeggen: beste gebruiker, u moet daar weg. Bij een definitieve bestemming kan dat niet zomaar. Een manier om tijdelijk gebruik te beëindigen is om als gemeente ervoor te zorgen dat je een grondpositie bemachtigt, want als grondeigenaar heb je heel andere middelen om iemand van je perceel af te krijgen dan alleen maar de bestuursrechtelijke en planologische middelen. Maar dat is ook erg kostbaar. Gemeenten moeten in ieder geval altijd eerst hun publiekrechtelijke middelen inzetten, want dat biedt burgers (en private partijen) meer garanties, en pas daarna mogen ze het privaatrechtelijk oplossen.'

Tijdelijk handhaven

'Overigens is de handhaving van tijdelijk gebruik en tijdelijke bebouwing geregeld in de Wet ruimtelijke ordening en overtreding daarvan is domweg een delict, dus dat kun je met de sterke arm handhaven. En ook de Algemene wet bestuursrecht biedt mogelijkheden: stuur een brief en geef aan op welke termijn de gebruiker moet vertrekken. Doet men dat niet dan kun je het gebruik en de bebouwing laten verwijderen op kosten van de overtreder.'

Tijdelijk houd het leuk

'Een heleboel regelwerk kun je oplossen door niet juridisch aan de slag te gaan, maar door gewoon met elkaar te gaan praten. Betrek alle partijen en stakeholders, ga met elkaar om tafel, maak een communicatieplan en zorg dat mensen weten dat als er een mooie speelplaats komt, dat die over een paar jaar weer weggaat. Laat gebruikers en omwonenden weten waar het over gaat en laat hen mee denken. Vraag naar alternatieven. Voor je het weet heb je op een andere plek in de stad een schitterend alternatief voor die speelplaats.'



COLOFON

Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB) wordt gefinancierd door InnovatieNetwerk en Rijkswaterstaat. Zij zijn samen met Deltares en CURNET de initiatiefnemers van het Innovatieprogramma TAB dat opereert rond pilot projecten voor tijdelijk ruimtegebruik. Ambitie is dat TAB op de lange termijn behoort tot een erkend instrument in de ruimtelijke ordening in Nederland.

Contactgegevens:

Voor meer informatie over deze handreiking, neem contact op met **Iwan Smeenk** (smeenk@smeenk-law.nl), of **Bonne van der Veen** (Bonne.vanderveen@deltares.nl).

Wilfried ten Brinke
Blueland

Bonne van der Veen
Deltares

Nico Beun
InnovatieNetwerk

Rosalie Franssen
Deltares

Ireen Roling
Rijkswaterstaat

Udo Greuter
CURNET

Redactie

Auteur

Iwan Smeenk

Smeenk Law

In samenwerking met o.a. :

Garmt Arbouw
Min I&M, DG Ruimte

Pieter Jong
Commissie Advies Waterstaatswetgeving

Regina Koning
Instituut voor Bouwrecht

Herman Krans
Min I&M, HBZ

Jolanka van der Perk
Provincie Flevoland

Rolf-Jan Sielcken
Rijkswaterstaat

Wicher van der Sleen
RVOB

Kees-Justus Vogel
Min I&M, DG Milieu

Ingeborg de Zeeuw
gemeente Nieuwegein

en vele anderen..

Meer informatie over TAB kunt u vinden via

www.tijdelijkandersbestemmen.nl