

# Ruimtelijk bestuursrecht

## TEKST & COMMENTAAR

**De tekst van de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar**

*Onder redactie van:*

***Dr. J.W. van Zundert***

oud universitair hoofddocent bestuursrecht Universiteit Twente

***Mr. A.Ch. Fortgens***

voorheen werkzaam bij de Provincie Noord-Brabant als seniorjurist  
ruimtelijke ordening

***Mr. dr. ing. P.M.J. de Haan***

advocaat-partner PDH Advocatuur

***Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer***

hoogleraar omgevingsrecht Radboud Universiteit Nijmegen en adviseur  
Hekkelman advocaten en notarissen

Elfde druk

 Wolters Kluwer

Deventer 2021

# VOORWOORD BIJ DE ELFDE DRUK

Het ruimtelijk bestuursrecht omvat de wetgeving betreffende het van overheidswege aan gronden en bouwwerken toekennen van een publiekrechtelijke bestemming, betreffende de inrichting daarvan en betreffende het gebruik. De overheid stelt zich daarmee ten doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor een duurzame ontwikkeling van een bepaald gebied in economisch, ecologisch, cultureel en maatschappelijk opzicht. Het ruimtelijk bestuursrecht voorziet in de wettelijke toedeling van overheidsbevoegdheden en instrumenten, in procedures, organisatorische voorzieningen, handhaving en rechtsbescherming. Vanuit procedureel oogpunt is de Algemene wet bestuursrecht van belang voor het ruimtelijk bestuursrecht. De Awb is opgenomen in een afzonderlijk deel van Tekst & Commentaar, net als de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het milieurecht.

Het ruimtelijk bestuursrecht zal binnen afzienbare tijd (2022) opgaan in de Omgevingswet (*Stb.* 2016, 156). Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat deze elfde druk met als titel Ruimtelijk bestuursrecht de laatste zal zijn. Er wordt gewerkt aan de voorbereiding van een commentaar op de Omgevingswet. Mede vanwege het langdurende overgangsrecht blijft het huidige ruimtelijk bestuursrecht de komende jaren relevant, ook voor het nieuwe omgevingsbeleid.

In deze uitgave is de kernwetgeving betreffende de ruimtelijke ordening artikelsgewijs voorzien van een kort en bondig commentaar. In een aantal gevallen is relevante jurisprudentie verwerkt, met name waarin dit rechtersrecht bepalend is voor de inhoud en de reikwijdte van een regeling.

Naast de Wet ruimtelijke ordening, het Besluit ruimtelijke ordening en de Tracéwet, zijn de voor dit rechtsgebied van belang zijnde delen van de Waterwet, de Crisis- en herstelwet en de nieuwe Erfgoedwet opgenomen. Als vanouds speelt ook de Woningwet een belangrijke rol, waarbij opvalt dat deze wet sinds de gehele herziening in 2015 nog meer dan voorheen is gericht op de volkshuisvesting.

Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn de onteigeningswet en de Wet voorskrift gemeenten van belang, evenals de ruimtelijk relevante onderdelen van de energiewetgeving (Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet), welke onderdelen nauw aansluiten bij de coördinatieregelingen van de Wro.

Aanleiding voor deze nieuwe druk waren verschillende wetswijzigingen sedert de vorige uitgave (februari 2019) en nieuwe relevante jurisprudentie, onder andere betreffende de toepassing van de Crisis- en herstelwet, die zich heeft ontwikkeld als een transitiewet naar de Omgevingswet. Waar mogelijk is in de commentaren verwezen naar dienovereenkomstige bepalingen in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Opgenomen zijn de wetteksten zoals deze op 1 januari 2021 luiden. Het commentaar is per die datum afgesloten.

Hoewel aan deze uitgave grote zorg is besteed, kunnen bij het gebruik daarvan mogelijk fouten en/of tekortkomingen aan het licht komen. Redactie en uitgever stellen het zeer op prijs indien de gebruiker hen van gebleken onnauwkeurigheden op de hoogte brengt. Ook overigens houden zij zich aanbevolen voor suggesties die de bruikbaarheid van deze uitgave kunnen verhogen.

U kunt schrijven naar de uitgever, Postbus 23, 7400 GA Deventer, of mailen naar [TekstCommentaar@wolterskluwer.com](mailto:TekstCommentaar@wolterskluwer.com). Actualisering van deze uitgave vindt ook plaats in de online versie, onderdeel van Wolters Kluwer Navigator.

Namens de redactie,  
Co van Zundert

# VERKORTE INHOUDSOPGAVE

(\* met commentaar)

Wet ruimtelijke ordening*	1
Besluit ruimtelijke ordening*	407
Waterwet*	495
Crisis- en herstelwet*	605
Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (relevante artikelen)*	685
Tracéwet*	757
Woningwet*	797
Elektriciteitswet 1998 (relevante artikelen)*	1093
Gaswet (relevante artikelen)*	1119
Mijnbouwwet (relevante artikelen)*	1125
Erfgoedwet (relevante artikelen)*	1131
Monumentenwet 1988 (relevante artikelen)*	1193
onteigeningswet (relevante artikelen)*	1227
Wet voorkeursrecht gemeenten*	1261
Trefwoordenregister	1299

# Wet ruimtelijke ordening

**Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening, Stb. 2006, 566, zoals laatstelijk gewijzigd op 18 april 2018, Stb. 2018, 138 (i.w.tr. 01-07-2018)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit, wenselijk is nieuwe regels te geven omtrent de ruimtelijke ordening teneinde de positie van het bestemmingsplan te versterken, de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## [Inleidende opmerkingen]

**1. Begrip 'ruimtelijke ordening'.** Deze uitgave in de serie *Tekst & Commentaar* heeft betrekking op belangrijke elementen van het omgevingsrecht die nog niet zijn opgegaan in de Omgevingswet en die in de zogenoemde overgangsfase (2022-2029) van belang blijven. Het betreft de basisregelingen die relevant zijn voor de bevoegdheidsverdeling, de instrumenten, procedures, handhaving en rechtsbescherming betreffende de overheidsbemoeiing met de ruimtelijke ordening. Deze regelgeving is thans nog vervat in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Crisis- en herstelwet en het daarop gebaseerde Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, de Tracéwet, de Woningwet, de Erfgoedwet, de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ook de Wabo is relevant, maar daarop bestaat een afzonderlijk *Tekst & Commentaar*-deel. Ook aan het traditionele milieurecht is in de serie *Tekst & Commentaar* een deel gewijd. Op 23 maart 2016 is de Omgevingswet in het *Staatsblad* gepubliceerd (*Stb.* 2016, 156). De Omgevingswet is de start van een ingrijpende wetgevingsoperatie, waarmee wordt beoogd de huidige omvangrijke wetgeving betreffende de fysieke leefomgeving te herordenen en te harmoniseren. Ter uitvoering van de Omgevingswet zijn op 3 juli 2018 vier AMvB's vastgesteld: Omgevingsbesluit (*Stb.* 2018, 290), Besluit bouwwerken leefomgeving (*Stb.* 2018, 291), Besluit kwaliteit leefomgeving (*Stb.* 2018, 292) en Besluit activiteiten leefomgeving (*Stb.* 2018, 293). De Invoeringswet Omgevingswet is op 8 juli 2020 vastgesteld (*Stb.* 2020, 172). Ook de aanvullingswetten geluid (*Stb.* 2020, 83), bodem (*Stb.* 2020, 87) en natuur (*Stb.* 2020, 310) en Aanvullingswet grondeigendom (*Stb.* 2020, 112) zijn inmiddels vastgesteld. Ter uitvoering van deze aanvullingswetten zijn aanvullingsbesluiten en aanvullingsregelingen inzake geluid, bodem, natuur en grondeigendom in

voorbereiding. De Omgevingsregeling (Stcrt. 2019, 56288) is onderwijl een aantal keren aangevuld; een geconsolideerde versie is op internet beschikbaar. Vooralnog blijft het ruimtelijk bestuursrecht zoals dat in de periode na de Tweede Wereldoorlog is ontwikkeld van kracht. Deze ontwikkeling heeft in belangrijke mate tevens plaatsgevonden door middel van jurisprudentie. Van vooral richtinggevende rechterlijke uitspraken wordt in deze uitgave melding gemaakt. Naast de genoemde regelgeving die in deze uitgave worden becommentarieerd, wordt in de artikelsgewijze commentaren en in de Inleidende opmerkingen voorts melding gemaakt van overige regelgeving die voor de ruimtelijke ordening en voor de zogenaamde gebiedsontwikkeling relevant is. De transitie naar de Omgevingswet is voorzien per 1 januari 2022. Alsdan zal ook het stelsel van kwaliteitsborging uit de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb, Stb. 2019, 382) in werking treden, althans voor de gevolgklasse 1 (o.a. grondgebonden woningen). De huidige Woningwet is geleidelijk getransformeerd tot vooral een volkshuisvestingswet, maar met name hoofdstuk II Woningwet, met voorschriften over het bouwen, gebruik, slopen en welstand, is additioneel voor het ruimtelijk bestuursrecht. Bij de Tweede Kamer is het wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van deze wet. Het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2019/20, 35 517, p. 1-3*), strekt tot verbetering van de werking, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid van de Woningwet door meer mogelijkheden te geven voor lokaal maatwerk, ruimte te geven voor meer risicogericht toezicht en de administratieve lasten te beperken. Het begrip 'ruimtelijke ordening' is in de huidige Wet ruimtelijke ordening van 20 oktober 2006, Stb. 2006, 566 niet nader gedefinieerd. Een in de praktijk gebruikelijke omschrijving is: de vorming en de uitvoering van overheidsbeleid betreffende de bestemming, de inrichting en het beheer en gebruik van onroerende zaken. In de (eerste) Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland (1960) definieerde de regering dit begrip als 'het van overheidswege bewust leiding geven aan het proces, dat ontstaat door de wisselwerking tussen de grond en hen die daarop wonen, een overheidsbemoeiing waarbij het erom te doen moet zijn het gegeven milieu beter dienstbaar te maken aan de menselijke welvaart en daarboven uit aan het menselijk geluk'. In de van de Derde Nota over de ruimtelijke ordening deel uitmakende Oriënteringsnota (1974) is daarbij aangetekend dat het accent wellicht wat meer moet worden verschoven naar een aanpassing van de samenleving van vandaag aan de mogelijkheden van ruimte en milieu, 'dit in elk geval uit zelfbehoud van de maatschappij van nu en morgen'. In deze aanvulling klinkt onmiskenbaar door de door het rapport van de Club van Rome (1972) opgeroepen bezorgdheid voor de toekomst van het fysieke leefmilieu. De toenemende vervlechting van ruimtelijke ordenings- en milieubeleid heeft vooral een impuls gekregen door de in 1988 verschenen Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (VINO) en de in 1989 daarop gegeven aanvulling in de Vierde Nota Extra (VINEX), die sterk op uitvoering (VINEX-locaties) was gericht. De in 2001 verschenen Vijfde Nota, waarin uiteindelijk slechts enkele concrete aanwijzingen van woon- en werklocaties hebben plaatsgevonden, maar waarin aan gemeenten en provincies wordt opgedragen om door middel van rode contouren aan te geven welke gebieden worden aangewezen voor wonen, werken, zorgvoorzieningen en (actieve) recreatie, is in 2004 vervangen door de Nota Ruimte (*Kamerstukken II 2003/04, 29435*), die grotendeels voortborduurde op de uitgangspunten van het ontwerp van de Vijfde Nota. Hoewel het motto van de Nota Ruimte is 'decentraal wat kan, centraal wat moet' is – mede blijkende uit de meer dan 100 vervolgstukken – sprake van een centrale sturing van een groot aantal thema's. Het ruimtelijk bestuursrecht heeft in eerste instantie

regeling gevonden in de Wet ruimtelijke ordening en het daarop berustende Besluit ruimtelijke ordening, in aanverwante regelgeving, alsmede uiteraard in de daaromtrent gevormde jurisprudentie. Deze jurisprudentie heeft met name betrekking op de toepassing van deze regelgeving op talrijke plannen en besluiten. De jurisprudentie vormt in belangrijke mate het materiële ruimtelijk bestuursrecht, want het ruimtelijk bestuursrecht is in niet onbelangrijke mate 'rechttersrecht'. In 2010 is door de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, *Stb.* 2008, 496) een belangrijke stap gezet in de richting van een meer samenhangend omgevingsrecht, waarvan het ruimtelijk bestuursrecht deel uitmaakt. In de Wabo is voorzien in een coördinerende omgevingsvergunning, waarin de bouwvergunning, de aanlegvergunning, het projectbesluit, planologische ontheffingen, de monumentenvergunning en nog een tiental andere vergunningen en toestemmingen zijn opgegaan. In deze uitgave wordt door middel van een beknopt artikelsgewijs commentaar op de Wet en het Besluit ruimtelijke ordening, alsmede op de Woningwet en een aantal ruimtelijk relevante wetten, een beeld gegeven van het ruimtelijk bestuursrecht. Ook de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet, die bij de Wet van 28 maart 2013, *Stb.* 144 permanent is gemaakt, is van betekenis voor het huidige ruimtelijk bestuursrecht en is dan ook in deze uitgave becommentarieerd. Ter informatie wordt waar mogelijk alvast melding gemaakt van de te verwachten gevolgen van de Omgevingswet (*Stb.* 2016, 156). In de Omgevingswet wordt uitgegaan van een (wenselijke) paradigmawisseling, namelijk van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling.

**2. Wet ruimtelijke ordening (Wro). a. Inhoud.** De op 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening (Wro) diende ter vervanging van de wet van 5 juli 1962, *Stb.* 286, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die op 1 augustus 1965 in werking trad en die sedertdien veelvuldig is gewijzigd. Anders dan de WRO waarvan blijktens de considerans het doel simpelweg was nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening vast te stellen, is de Wro gericht op het ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit geven van regels omtrent de ruimtelijke ordening teneinde de positie van het bestemmingsplan te versterken, de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen. Overigens bevat ook de Wro regelen betreffende de organisatie, bevoegdheden, instrumenten, procedures, de handhaving en de rechtsbescherming ter zake van de ruimtelijke ordening. In de wet zijn nauwelijks materiële normen te vinden. Nadere uitvoeringsvoorschriften zijn gegeven in het Besluit ruimtelijke ordening, dat eveneens in deze uitgave is opgenomen. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wabo, per 1 oktober 2010, zijn de Wro en de Woningwet op een aantal onderdelen, namelijk de vergunningen en ontheffingen, ingrijpend gewijzigd. In bij of krachtens die wet bepaalde gevallen is de Crisis- en herstelwet van toepassing, die sedert 2013 een bijzonder bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied mogelijk maakt en op grond waarvan voorrang wordt gegeven aan de behandeling van beroepen door de bestuursrechter tegen onder die wet vallende besluiten, die bovendien versneld uitspraak moet doen. (Zie hierna het commentaar op de Chw). De Chw is bedoeld als een transitiewet, waarmee vooruitlopend op de Omgevingswet, alvast een ruimere toepassing kan worden gegeven aan instrumenten van de Chw, zoals het in artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet geregelde bestem-

mingsplan met verbrede reikwijdte. Tevens is in het BChw voorzien in de mogelijkheid van een vergunningstelsel voor het gebruiken van gronden en gebouwen en in een flexibel stelsel van kostenverhaal (artikel 7v BChw). **b. Geschiedenis.** De WRO is zoals gezegd op 1 augustus 1965 in werking getreden. Daarmee werd een ontwikkeling afgesloten die in het begin van de vorige eeuw een aanvang nam. De Woningwet van 1901, een wet betreffende de volkshuisvesting, die zijdelings ook op ruimtelijke ordening betrekking had, introduceerde in art. 28 het (gemeentelijke) uitbreidingsplan, 'waarbij grond wordt aangewezen die in de naaste toekomst voor de aanleg van straten, pleinen en grachten is bestemd'. Aan dit uitbreidingsplan waren geen directe rechtsgevolgen verbonden. Overtreding van het plan vormde geen strafbaar feit, noch kon met toepassing van bestuursdwang (toen nog 'politiedwang' geheten) een einde worden gemaakt aan bebouwing en gebruik in strijd met dit uitbreidingsplan. Slechts door een tweetal indirecte sancties, namelijk het opleggen van een bouwverbod ex art. 27 van die wet en het toepassen van de onteigeningsmogelijkheid, kon toen het uitbreidingsplan worden gehandhaafd. In 1921 werd het uitbreidingsplan een plan 'waarbij de bestemming voor de naaste toekomst van de in dat plan begrepen grond in hoofdzaak wordt aangewezen'. De beperking tot straten, pleinen en grachten kwam toen te vervallen, maar dit plan van uitbreiding mocht de bestemming van de grond niet in details, maar slechts in grote trekken – in hoofdzaak – regelen. Wel kwam er een preventieve sanctie: afwijking van een goedgekeurd uitbreidingsplan werd één van de verplichte weigeringsgronden van de bouwvergunning. Bij de wijzigingswet van 1931 kwam er een onderscheid tussen het uitbreidingsplan in hoofdzaak en in onderdelen. Beide planfiguren konden naast elkaar bestaan. Het plan in onderdelen was iets anders dan het tegenwoordige uitwerkingsplan (art. 3.6). Voortaan konden bij een uitbreidingsplan ook bouwvoorschriften worden gegeven. In 1931 vond ook het streekplan voor het eerst regeling in de wet, echter in de vorm van een tussen gemeenten te treffen gemeenschappelijke regeling. De naam van deze planfiguur is tot de inwerkingtreding van de Wro gehandhaafd. Onder dit regime van 1931 is overigens slechts één streekplan tot stand gekomen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd bij bezettingsverordening, het zogenaamde Basisbesluit (1941) de vaststelling van een nationaal plan mogelijk gemaakt. In 1950 werd de Wet nationale plan- en streekplannen van kracht, waarin ook de Rijksdienst voor het Nationale Plan, de voorloper van de Rijksplanologische Dienst, werd bestendigd. Op basis van de voorstellen van de staatscommissie Van den Bergh, die met ontwerpen voor een 'Ruimtetwet' en een nieuwe Woningwet kwam, werd de Woningwet van 1901 in 1962 vervangen door de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de genoemde nieuwe Woningwet. Kenmerkend verschil ten opzichte van de voordien geldende wetgeving was de invoering van het bestemmingsplan, waarin niet alleen voorschriften omtrent bebouwing konden worden gegeven, maar ook gebruiksvoorschriften betreffende grond en gebouwen. Nieuw was ook het (facultatieve) structuurplan (art. 7 WRO), de aanlegvergunning (art. 14 WRO), de mogelijkheid voor de gemeenteraad om de uitwerking of wijziging aan B&W te delegeren (art. 11 WRO), de algemene vrijstellingsmogelijkheid (art. 19 WRO), het voorbereidingsbesluit (art. 21 WRO), de exploitatieverordening (art. 42 WRO) en een schadevergoedingsregeling (art. 49 WRO). In 1985 is de WRO op een aantal punten gewijzigd. De mogelijkheid werd ingevoerd om in een bestemmingsplan zogenaemde globale eindbestemmingen te leggen, die dus niet behoeven te worden uitgewerkt, en de bestemmingsplanprocedure werd verkort. In 1994, bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, werd de WRO opnieuw gewijzigd. Het Kroonberoep tegen bestem-



mingsplannen werd vervangen door beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak. Voordien al, namelijk bij de Tijdelijke wet Kroongeschillen van 1987, die haar aanleiding vond in het zogenaamde *Bentham*-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (AB 1986/1) werd het Kroonberoep tegen bestemmingsplannen alvast vervangen door beroep op de toenmalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Eveneens in 1994 werd in de WRO de zogenaamde Nimby-regeling (Nimby = Not in my backyard) opgenomen, alsmede het regionaal structuurplan. Op 1 januari 1995 werd een wijziging in de organisatorische bepalingen van kracht: het externe adviesorgaan, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) werd vervangen door de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (art. 53 WRO e.v.). Met ingang van 17 mei 1995 trad de Leemtetwet AWB (*Stb.* 1995, 250) in werking, waarbij tevens enige wijzigingen in de WRO, de Tracéwet, de Woningwet en de Monumentenwet, verband houdende met de aanpassing aan de Awb, werden aangebracht. De invoering van de Derde tranche Awb, onder andere betreffende handhaving, mandaat en delegatie en toezicht op bestuursorganen, in 1998, heeft eveneens een aantal aanpassingen tot gevolg gehad. Een op een aantal onderdelen ingrijpende wijziging vond haar aanleiding in de evaluatie van de WRO en het Bro 1989 en is gegeven bij de wet van 1 juli 1999, *Stb.* 302. De invoering van het begrip 'concrete beleidsbeslissing' en de zogenaamde zelfstandige projectprocedure, benevens een aantal procedurele aanpassingen, zijn in deze laatste wetwijziging begrepen. De inwerking-treding van deze wijziging vond plaats in 2000. In 2002 is een aantal inspecties die onder het Ministerie van VROM vallen, waaronder de inspecties van de ruimtelijke ordening, samengevoegd tot VROM-inspecties respectievelijk -inspecteurs. In 2004 is in de WRO (art. 39a-39m) de rijksprojectenprocedure opgenomen. In 2005 is de planschaderegeling (art. 49 en 49a) gewijzigd. Ook de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht ter zake van de uniforme voorbereidingsprocedure, heeft in dat jaar geleid tot aanpassingen van de ruimtelijk relevante wetgeving. In 2006 is de Interimwet stad-en-milieubenadering (*Stb.* 2006, 37) in werking getreden. Deze wet leidde tot de opname in de WRO van een nieuwe afd. 3 in hoofdstuk VA: coördinatie van besluitvorming over projecten van gemeentelijk belang (art. 41c-41e). Voor de geschiedschrijving van het ruimtelijk bestuursrecht – en uiteraard niet alleen voor de geschiedschrijving – is de Wabo van grote betekenis. Niet alleen omdat voortaan alle voordien bestaande zelfstandige vergunningen, ontheffingen en toestemmingen zijn opgegaan in één omgevingsvergunning, maar ook omdat daarmee een eerste stap lijkt te zijn gezet naar een integrale Omgevingswet, waarvan de invoering is beoogd per 1 januari 2022.

**c. Wro als fundamentele herziening WRO.** Dat de WRO na ruim 35 jaar te hebben bestaan en na circa 30 wijzigingen toe was aan een algehele revisie is begrijpelijk, alhoewel het stelsel van instrumenten en besluitvorming niet slecht functioneerde, ondanks het bestaan van een aantal knelpunten. In een Discussienota over de Fundamentele Herziening van de WRO (maart 2000) werden als knelpunten benoemd: a. het ontbreken van efficiënte sturingsinstrumenten op rijks- en provinciaal niveau; b. de vermenging van visie en juridisch bindende normen; c. het ontbreken van een goed doorwerkingsmechanisme van rijksplanologisch beleid; d. het niet actueel zijn van (veel) bestemmingsplannen; e. de gebrekkige handhaving; en f. de onoverzichtelijkheid van procedures en rechtsbescherming. In de huidige Wro is een aantal voordien bestaande instrumenten niet teruggekeerd. De planologische kernbeslissing, het streekplan, het gemeentelijk structuurplan, het regionaal structuurplan, de leefmilieuverordening en het stadsvernieuingsplan, de preventieve goedkeuring van het bestemmingsplan door gedeputeerde staten en de

ministeriële vervangingsbevoegdheid, zijn komen te vervallen. Nieuw waren de op alle bestuursniveaus voortaan verplichte structuurvisies, de beheersverordening, de algemene regels die bij AMvB en provinciale verordening kunnen worden gegeven, de coördinatie-regelingen, het enkelvoudige projectbesluit, dat in de plaats van de projectvrijstelling kwam, de provinciale- en rijksbestemmingsplanbevoegdheid (inpassingsplan), een beperking van de reikwijdte van de planschaderegeling en de uitbreiding van de weigeringsgronden voor de bouwvergunning. Nieuw was ook het stelsel van publiek grondkostenverhaal. Onder de nieuwe wet van 2008 is de positie van de provincie formeel veranderd door het vervallen van de preventieve goedkeuring van het bestemmingsplan door gedeputeerde staten. Via de provinciale verordening kunnen provincies ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen eisen stellen. De Wro is op een groot aantal onderdelen nader gewijzigd bij de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Stb. 2008, 180, *Kamerstukken* 30938). Bij de wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het aantreden van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Stb. 2008, 197, *Kamerstukken* 31295) is nogmaals voorzien in een aantal correcties en aanvullingen. Het Besluit ruimtelijke ordening van 21 april 2008 is gepubliceerd in Stb. 2008, 145. Intussen was tevens de parlementaire behandeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) afgerond. Het doel van deze wet was de verlaging van de administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven door een coördinatie van vergunningverlening en handhaving. De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden. De volgende ingrijpende wetgevingsoperatie is zoals gezegd de invoering van de Omgevingswet, vooral nog per 1 januari 2022.

**3. Bevoegdheden en instrumenten. a. Beperkte planhiërarchie.** In de WRO waren aan Rijk, provincie, regio en gemeente bevoegdheden toegekend om plannen vast te stellen. In een formele planhiërarchie was aanvankelijk niet voorzien, maar mede onder invloed van de uitbreiding van de rechtsbescherming tegen 'besluiten' in de zin van de Awb, die deel uitmaken van plannen op bovengemeentelijk niveau, werd bij de wetswijziging van 2000 ten aanzien van in een planologische kernbeslissing, een streekplan en een regionaal structuurplan op te nemen concrete beleidsbeslissing bepaald dat deze bij de vaststelling van andere plannen moeten worden in acht genomen. In de Wro ontbreken de appellabele onderdelen in de structuurvisie. Maar de Minister van IenM en gedeputeerde staten kunnen wel algemene inhoudelijke regels geven, zelf een bestemmingsplan (inpassingsplan) vaststellen of een (eventueel reactieve) aanwijzing geven. Aldus is sprake van een beperkte formele planhiërarchie. In de toepassingspraktijk van de Wro wordt door enkele provinciebesturen van de reactieve aanwijzing vrij geregeld gebruikgemaakt.

**b. Omgevingsvergunning met afwijking bestemmingsplan.** Hoewel het primaat van de planologische normstelling ligt bij het bestemmingsplan, bestaat daarnaast behoefte aan een instrument om 'projecten' te ontwikkelen en te realiseren. Vooral vanwege de traagheid van totstandkoming van (integrale) ruimtelijke plannen, in het bijzonder het bestemmingsplan, werd onder de WRO de projectvrijstelling en aanvankelijk onder de Wro het projectbesluit in de praktijk nogal populair. Nadat in het voorstel voor de Wro aanvankelijk de projectprocedure was geschrapd is deze na afwijzende reacties daarop uit de bestuurspraktijk en het bedrijfsleven toch weer in de Wro (art. 3.10) opgenomen, zij het onder voorwaarden die de toepassing ervan zouden ontmoedigen. Projectprocedures zijn dikwijls aantrekkelijk in het kader van publiek-private samenwerking. Bij de inwerkingtreding van de Wabo is het projectbesluit geïntegreerd

in de omgevingsvergunning en ook nader in deze wet geregeld (art. 2.1 en 2.12). Zie ook aant. 7 Gemeentelijk planologisch beleid, onder c en in het commentaar op afd. 3.3 Wro.

**c. Planfiguren.** Eén van de doelstellingen met de Wro was om het aantal planfiguren te beperken. Naast de structuurvisie die voor alle bestuurslagen verplicht is, is de centrale positie van het bestemmingsplan gehandhaafd. Ook op rijks- en provinciaal bestuursniveau kan een bestemmingsplan worden vastgesteld. Bij de parlementaire behandeling van de Wro heeft dit de naam 'inpassingsplan' gekregen. De beheersverordening die ter vervanging van het bestemmingsplan kan worden vastgesteld voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, kan eveneens als een plan worden aangemerkt. Gelet op de inhoudelijke vereisten kan ook het projectbesluit, thans vervat in de omgevingsvergunning, als een ruimtelijke planfiguur worden gezien. In de Omgevingswet is het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. Bij de op 31 maart 2013 in werking getreden permanente Crisis- en herstelwet is het bijzonder bestemmingsplan voor een (bij AMvB aan te wijzen) ontwikkelingsgebied nader geregeld.

**d. Omgevingsvergunningen.** Het belangrijkste preventieve sanctiemiddel voor het bestemmingsplan was de in de Woningwet geregelde bouwvergunning, die is opgegaan in de omgevingsvergunning. De voordien afzonderlijk geregelde binnenplanse ontheffing is thans in art. 2.12 Wabo benoemd als een 'afwijking' die ingevolge bij het bestemmingsplan te stellen regels bij een omgevingsvergunning kan worden toegestaan (binnenplanse afwijking), dan wel op basis van een goede ruimtelijke onderbouwing ook in het geval het bestemmingsplan daarin niet zelf voorziet (buitenplanse afwijking). De aanlegvergunning (art. 3.3, 3.7 en 3.16-3.19 Wro), die voortaan eveneens omgevingsvergunning heet, is een facultatief instrument waarmee preventieve overheidscontrole mogelijk kan worden gemaakt ten aanzien van werken, geen bouwwerken zijnde en werkzaamheden. Repressief kan de naleving van het bestemmingsplan worden afgedwongen door middel van bestuursdwang of de dwangsom, die overigens eveneens in de Wabo regeling heeft gevonden.

**e. Tegemoetkoming in planschade.** Een aanvraag om tegemoetkoming in planschade is dikwijls het sluitstuk van de rechtsbescherming. Een tegemoetkoming in geleden planschade kan worden toegekend ingeval een belanghebbende ten gevolge van een bepaling van een bestemmingsplan of van een inpassingsplan, dan wel ten gevolge van in art. 6.1 lid 2 genoemde andere schadeoorzaken, schade lijdt of zal lijden welke redelijkerwijze niet of niet geheel voor zijn rekening behoort te blijven (art. 6.1 Wro). Een tegemoetkoming in schade kan vooraf worden aangeboden in verband met het bepaalde in art. 3:4 lid 2 Awb (evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel) dan wel achteraf met toepassing van de planschaderegeling, tenzij de tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd, bijvoorbeeld omdat degene die zich tegenover de gemeente contractueel heeft verbonden tot betaling van uitgekeerde tegemoetkomingen, zelf met de gelaedeerde een regeling treft. De planologische overheidsaansprakelijkheid is in de Wro beperkt door een forfaitair eigen risico van in elk geval 2% van de waarde van een onroerende zaak in geval van een vermindering van die waarde door een planologische verslechtering wegens ontwikkelingen in de nabije omgeving, dan wel – in geval van inkomensschade – 2% van het jaarinkomen. Bovendien biedt de planschaderegeling een kader voor de effectuering van het begrip 'normaal maatschappelijk risico'. In de Invoeringswet Omgevingswet (*Stb.* 2020, 172) is voorzien in de vervanging van de huidige planschaderegeling door een regeling over nadeelcompensatie (hoofdstuk 15 Omgevingswet). Deze regeling is gebaseerd op de in 2013 vastgestelde, maar nog slechts gedeeltelijk in werking getreden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding

bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50), echter met dien verstande dat de limitatieve opsomming van schadeoorzaken is gehandhaafd. De nieuwe regeling wordt voorts geïdentificeerd door het verleggen van het schademoment naar de vergunningverlening of feitelijke uitvoering en door een vast wettelijk forfait van 4% bij indirecte schade.

**f. Grondexploitatie.** De gebrekkige kostenverhaalsmogelijkheden onder de WRO noopten de gemeenten veelal tot zogenaamd actief gemeentelijk grondbeleid: zelf alle gronden in een te realiseren plangebied verwerven, bouwrijp maken en uitgeven. Omdat onteigening van projectontwikkelaars evenwel vastliep op het zogenaamde noodzaakcriterium (de eigenaar kon zelf realiseren en dus ontbrak de noodzaak tot onteigening) waren gemeenten gedwongen met de projectontwikkelaars die grondposities hadden, tot een vergelijk te komen, hetgeen soms een moeizaam proces was. Door middel van de zogenaamde Grondexploitatiewet is alsnog afd. 6.4 aan de reeds vastgestelde Wro toegevoegd. Daarin staat grondkostenverhaal door middel van een anterieure exploitatieovereenkomst voorop, maar tegelijk met een bestemmingsplan of een projectbesluit kan nu een exploitatieplan worden vastgesteld, op basis waarvan een posterieure overeenkomst kan worden gesloten dan wel op basis waarvan aan een bouwvergunning een financiële voorwaarde wordt verbonden. Het kostenverhaal via een posterieure overeenkomst of via de heffingsvoorwaarde aan de bouwvergunning, is gebaseerd op het exploitatieplan, waarin kosten mogen worden opgevoerd die in de limitatieve kostensoortenlijst in art. 6.2.4 Bro zijn genoemd. Een anterieure exploitatieovereenkomst behoeft niet te zijn afgestemd op deze kostensoortenlijst, maar om vooraf tot overeenstemming met de gemeente te geraken ligt het voor de hand dat daaraan een exploitatieopzet ten grondslag ligt die niet tot een voor de gemeente nadeliger uitkomst leidt dan wanneer een exploitatieplan zou worden vastgesteld. Het exploitatieplan moet gelijktijdig met het daarmee samenhangende projectbesluit of bestemmingsplan in een daaraan gelijke procedure (met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb) tot stand worden gebracht. De zienswijzemogelijkheid en beroep respectievelijk hoger beroep staan daar tegen open. Aan een exploitatieplan zijn voor de gemeente nogal wat administratieve lasten verbonden (zoals een jaarlijkse actualisering) en ten aanzien van de op basis daarvan gesloten (posterieure) exploitatieovereenkomst dan wel de aan de bouwvergunning gekoppelde exploitatiebijdrage is een nacalculatieplicht en een eindafrekening voorgeschreven. Bij een anterieure exploitatieovereenkomst, die dus niet rechtstreeks op een exploitatieplan is gebaseerd, gelden deze regels niet. Over de betekenis van het exploitatieplan in samenhang met bestemmingsplannen is de inwerking-treding van de Wro nogal wat jurisprudentie verschenen. De onteigeningswet is van groot belang voor het gemeentelijk grondbeleid. Niet zozeer omdat door de gemeente op grote schaal door middel van onteigening gronden in eigendom worden verworven, maar vooral omdat deze wet en vooral de daarop gevormde jurisprudentie als het ware de standaard geeft voor minnelijke verwerving. Onteigening in het belang van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ontwikkeling vindt meestal plaats op basis van een bestemmingsplan. De onteigeningsprocedure, die laatstelijk bij de Crisis- en herstelwet (*Stb.* 2010, 135) is gewijzigd, omvat een tweetal fasen, namelijk de administratieve fase waarin de aanwijzing ter onteigening van gronden plaats vindt op basis van wettelijke criteria die een waarborg bevatten tegen een lichtvaardige toepassing van dit ultimum remedium en de zogenaamde gerechtelijke fase, waarin de onteigeningsrechter de gedwongen eigendomsovergang in het algemeen belang uitspreekt en de schadeloosstelling bepaalt. Bij de wetswijziging in 2010 is de aanwijzing ter onteigening van gronden

van de gemeenteraad overgegaan naar de Kroon, overigens op basis van een 'verzoekbesluit' daartoe van de gemeenteraad. Op 1 juli 2010 is een belangrijke wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten in werking getreden. Als gevolg van de financiële crisis is het grondbeleid in een aantal gemeenten in problemen geraakt doordat de grondvoorraad en nog aanhangige verwervingen geen gelijke tred hebben gehouden met de sterk gekrompen uitgiftemogelijkheden. De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (*Stb.* 2020, 112) voorziet in een eigentijdse aanpassing van het kostenverhaalsinstrumentarium. Ook de huidige (administratieve) onteigeningsprocedure wordt daarin ingrijpend gewijzigd. Zie ook hierna in deze uitgave het commentaar op de onteigeningswet. Vooruitlopende op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is in het Besluit uitvoering Chw voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voorzien in een experimenteel systeem van kostenverhaal (artikel 7v BChw). **g. Handhaving.** Overtreding van voorschriften van een bestemmingsplan was onder de WRO aanvankelijk niet automatisch strafbaar. Bij bestemmingsplan konden voorschriften uitdrukkelijk als strafbaar feit worden aangeduid. Sedert 2004 is echter de Wet op de economische delicten (WED) van toepassing verklaard op overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen. Uiteraard was een bepaling in het bestemmingsplan dat overtreding van planvoorschriften was verboden, een voorwaarde. Uit art. 2.1 Wabo vloeit een algemeen gebruiksverbod voort. Naast een subject gerichte (punitieve) sanctie met toepassing van de WED kan, eventueel in samenhang daarmee, ook een object gerichte (reparatieve) sanctie worden toegepast in de vorm van bestuursdwang dan wel, als het gelaedeerde belang zich daartegen niet verzet, een dwangsom. De bestuursdwang en de dwangsom hebben regeling gevonden in de Gemeentewet (art. 125-138 Gemw), voor wat betreft de bevoegdheid en in hoofdstuk 5 Awb, waarin de bestuursdwang en de dwangsomoplegging procedureel regeling hebben gevonden. Krachtens de huidige jurisprudentie geldt een beginselplicht tot handhaving, die vooral tot uitdrukking komt bij verzoeken van belanghebbenden tot handhaving. Indien een dwangsomoplegging mogelijk is, zal een privaatrechtelijke handhavingsactie als een onaanvaardbare doorkruising van het (met rechtswaarborgen omgeven) publiekrechtelijk instrumentarium worden opgevat. Zie HR 7 oktober 1994, *NJ* 1995/719; *AB* 1995/47 (*Van Schaik/Nieuwveen; zomershuisarrest*). In 2004 zijn de (bij bestemmingsplan van toepassing te verklaren) strafbepalingen uit de WRO gehaald en werd overtreding van deze wet aangemerkt als een economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten (*Stb.* 2004, 361). In art. 4.5 Overgangswet wordt de WED van toepassing verklaard op overtreding van art. 3.1 (bestemmingsplan) en art. 3.3 (aanlegvergunningstelsel) – voor zover daarbij aangeduid als strafbare feiten – alsmede op art. 3.7 (voorbereidingsbesluit), art. 3.17 (aanlegvergunning), art. 3.22 (tijdelijke ontheffing), art. 3.26 en 3.28 (inpassingsplan), art. 3.38 (beheersverordening, voor zover aangeduid als strafbare feiten), art. 4.1 en 4.3 (respectievelijk provinciale verordening of AMvB, voor zover aangeduid als strafbare feiten) en art. 6.12 en 6.13 (exploitatieplan). In hoofdstuk 7 Wro is voorzien in regels over handhaving en toezicht, maar bij de invoering van de Wabo zijn deze bepalingen gekoppeld aan de centrale handhavingsregeling in hoofdstuk 5 van die wet. In de Wabo is voorgeschreven dat in de betrokken bestuurswet moet worden aangegeven welke bepalingen van toepassing zijn. Burgemeester en wethouders blijven primair verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving. De bij invoering van de Wro gegeven vorderings- en indeplaatsstredingsbevoegdheid van de Minister van VROM is eveneens opgegaan in de Wabo, net als de bevoegdheid van de provincie om burgemeester en

wethouders te verzoeken een handhavingsbesluit te nemen of een aanleg-, sloop- of bouwvergunning (thans omgevingsvergunning) in te trekken. Op 14 april 2016 is de wet tot wijziging van de Wabo ter verbetering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH, *Stb.* 2015, 521) in werking getreden (*Stb.* 2016, 139). Met de wet is een structurele verbetering beoogd van de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht. Aanleiding voor de wetswijziging was het rapport van de commissie Mans in 2008, waarin werd geconcludeerd dat milieutoezicht en handhaving in de praktijk niet altijd goed georganiseerd was en dat sprake was van fragmentatie en kwaliteitstekort. Ingevolge deze wet zijn provincies en gemeenten verplicht om bij AMvB aangewezen taken en bevoegdheden, of taken en bevoegdheden die specifieke deskundigheid vergen of een bovenlokale dimensie hebben, op basis van mandaat uit te laten voeren door zogeheten regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Tevens voorziet de Wet VTH er in om de samenwerking tussen enerzijds provincies, gemeenten, waterschappen en RUD's en anderzijds het OM en politie te verbeteren door hen te verplichten tot (regelmatig) overleg en het uitwisselen van informatie. Inmiddels wordt gesproken over omgevingsdiensten in plaats van uitvoeringsdiensten.

**h. Organisatie.** De organisatorische bepalingen in hoofdstuk 9 Wro zijn ten opzichte van vroegere wetgeving aanmerkelijk gereduceerd. Hoofdstuk 9 heeft alleen nog betrekking op de provinciale planologische commissie. Met betrekking tot dit provinciale adviesorgaan, spreekt de regering in de MvT uit dat zij het gewenst vindt dat daarin de meest betrokken maatschappelijke belangen en deskundigen vertegenwoordigd zullen zijn. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan mensen uit de wereld van waterschappen of natuur- en milieubeschermingsorganisaties, maar ook aan bijvoorbeeld deskundigen op het terrein van oudheidkundig bodemonderzoek. De samenstelling van de PPC is overigens in eerste instantie een aangelegenheid van de provincies zelf. Omdat op provinciaal niveau het scharnierpunt ligt tussen het rijksbeleid en het gemeentelijk beleid, is het wel van belang dat voor een adequate advisering vertegenwoordigers van het Rijk en van de waterschappen deel kunnen uitmaken van de provinciale commissie. De vóór de invoering van de Wro bestaande Rijksplanologische Commissie (RPC), zijnde een ambtelijke interdepartementale commissie met als doel door middel van overleg een (ambtelijke) afweging op rijksniveau te doen plaatsvinden over beleidsinitiatieven op rijksniveau met ruimtelijke consequenties, is opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving en buiten de Wro geregeld. Met betrekking tot de organisatorische voorzieningen in het omgevingsrecht verdient aantekening dat in de op 14 april 2016 in werking getreden nieuwe regeling betreffende de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (Wet VTH, *Stb.* 2015, 521) is voorzien in een bepaling (art. 5.8 Wabo), ertoe strekkende dat gedeputeerde staten omgevingsdiensten kunnen instellen in de vorm van een openbaar lichaam. In de Omgevingswet (*Stb.* 2016, 156) is de regeling inzake de provinciale planologische commissie komen te vervallen. In lijn met de beginselen van decentralisatie wordt de advisering over beleids- en besluitvorming op het brede terrein van de fysieke leefomgeving aan de provincie overgelaten (MvT, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, artikelsgewijs bij art. 17.2).

**i. Coördinatie.** De hiervoor besproken beperkte formele planhiërarchie, waarmee verticale coördinatie kan worden nagestreefd, is in de Wro zowel preventief als repressief vorm gegeven. Preventieve coördinatie kan worden bereikt door bestuurlijk overleg over structuurvisies. De doorwerking van beleid van bovengemeentelijk niveau wordt niet meer formeel getoetst door middel van de goedkeuring van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten