

Awb en ruimte



Awb en ruimte

mr. L.H.J. Baars

mr. T.H.H.A. van der Schoot (eindredactie)



AWB EN RUIMTE

Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl



Grafisch vormgeving: Zedline

Druk: Scan Laser BV, Zaandam

1ste druk 2013

ISBN: 978-94-91073-94-6

NUR: 823

© 2013 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een wet die sinds de inwerkingtreding in 1994 een grote en vaak beslissende rol speelt in het ruimtelijk bestuursrecht. Het juist toepassen van de Awb is echter zelfs voor specialisten vaak bepaald niet eenvoudig: een procedurele fout is snel gemaakt en de invulling die door de bestuursrechter aan veel Awb-begrippen wordt gegeven, verandert soms met de week. Met het simpel toepassen van de begrippen en algemene regels uit de Awb komt men er dus (helaas) niet.

Met deze uitgave wordt er getracht een duidelijk inzicht te verschaffen in de werking van de Awb in relatie tot het ruimtelijk ordeningsrecht. Een goede toepassing van de Awb kan de beoefenaar van het ruimtelijk ordeningsrecht veel tijdswinst en rendement opleveren. Zo is na bestudering van dit boek sneller in te schatten of iemand wel of niet als belanghebbende dient te worden aangemerkt of wanneer welke procedure moet worden gevoerd. In de praktijk is het immers zeer spijtig als een bestemmingsplan volledig voldoet aan de eisen uit de Wro en het Bro, maar vervolgens sneuvelt door een verkeerde toepassing van de enige bestuursrechtelijke raamwet: de Awb.

Op deze plaats zou ik graag mevrouw Van der Schoot hartelijk willen danken voor haar inspanningen als eindredacteur; zij voorzag mij van waardevol commentaar op het manuscript. Daarnaast wil ik ook de uitgever bedanken voor zijn helicopterview en nuttige aanwijzingen. Ten slotte is de begripvolle instelling van mijn gezin een basisvereiste geweest voor het succesvol afronden van dit boek. Opmerkingen over de inhoud van dit boek of anderszins zijn overigens zeer welkom via: lukas.baars@gmail.com.

Lukas Baars
November 2013

Inhoud

Voorwoord	v
Lijst van afkortingen	x
1 Inleiding	1
2 De Awb in de ruimtelijke ordening: het systeem van de Awb	3
2.1 Het belang van de Awb in het ruimtelijk ordeningsrecht	3
2.2 Het systeem van de Awb	8
2.2.1 Indeling en functies	8
2.2.2 Opbouw van de wet	12
2.3 Sleutelbegrippen in de Awb	13
2.3.1 Bestuursorgaan	14
2.3.2 Aanvraag	15
2.3.3 Besluit	19
2.3.3.1 Het besluitbegrip in de Awb	19
2.3.3.2 Soorten besluiten: beschikkingen en besluiten van algemene strekking	21
2.3.4 Belanghebbende	25
2.3.5 Checklist begrippen	31
2.4 Procedurerecht in de Awb	32
2.4.1 Voorbereidingsprocedures	33
2.4.1.1 De standaard voorbereidingsprocedure	33
2.4.1.2 De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.)	35
2.4.2 Rechtsbeschermingsprocedures	36
2.4.2.1 De standaard rechtsbeschermingsprocedure	36
2.4.2.2 Afwijkingen van de standaard rechtsbeschermingsprocedure	42
2.4.3 Procedureschema's	42
3 Ruimtelijke plannen en de Awb	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en ruimtelijke plannen	45

3.2.1	Zorgvuldige voorbereiding (art. 3:2 Awb)	46
3.2.2	Deugdelijke motivering (art. 3:46 Awb)	51
3.2.3	Verbod van willekeur en het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb)	53
3.2.4	Vertrouwensbeginsel	54
3.2.5	Gelijkheidsbeginsel	56
3.3	Adviezen bij ruimtelijke plannen	57
3.3.1	De adviseur in de Awb	57
3.3.2	Verplichtingen bestuursorgaan bij adviezen	58
3.4	De planprocedure en de Awb: het bestemmings-, rijks- en provinciaal (inpassings-) plan	59
3.4.1	De voorbereidende fase: de u.o.v. (afdeling 3.4-Awb-procedure)	60
3.4.2	De beroepsfase: de praktijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	66
3.5	Andere ruimtelijke plannen	74
3.5.1	Het voorbereidingsbesluit	75
3.5.2	De beheersverordening	76
3.5.3	De Structuurvisie	78
4	Vergunningen op het gebied van de ruimtelijke ordening en de Awb	79
4.1	Inleiding	79
4.2	De omgevingsvergunning	80
4.2.1	De werking van het vergunningenstelsel en de relatie met de Awb	80
4.2.2	De aanvraag van een omgevingsvergunning	84
4.2.3	Het procedurerecht van de Wabo in relatie met de Awb	86
4.2.4	De activiteit 'gebruiken van gronden of bouwwerken'	92
4.2.5	De activiteit 'bouwen van een bouwwerk'	94
4.2.6	De activiteit 'uitvoeren van een werk of werkzaamheden'	96
4.2.7	De activiteit 'slopen'	97
4.2.8	De activiteit 'ontsieren van een monument'	97
4.2.9	Rechtsbescherming in de Wabo en de Awb	98

5	Schade in het ruimtelijke orderingsrecht: de werking van de Awb	101
5.1	Inleiding	101
5.2	Planschade	103
5.2.1	Inleiding	103
5.2.2	De planschadeaanvraag	106
5.2.3	Het advies van de planschadeadviseur	108
5.2.4	Beslistermijn	110
5.2.5	Planschadebesluit	111
5.2.6	Rechtsbescherming	112
5.3	Andere ruimtelijke nadeelcompensatie	113
5.3.1	Inleiding	113
5.3.2	Rol van de Awb bij nadeelcompensatie	114
5.3.3	De wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten	115
6	Toezicht op en handhaving van ruimtelijke regels	119
6.1	Inleiding	119
6.2	Toezicht op de naleving van ruimtelijke regels	120
6.2.1	Toezietsregels in de Awb	120
6.2.2	Toezietsregels in het ruimtelijke orderingsrecht	121
6.3	Handhaving in het ruimtelijke orderingsrecht	123
6.3.1	Bevoegdheid tot handhaving	123
6.3.2	Beginselflicht tot handhaving voor bestuursorgaan	124
6.3.3	Herstelsancties: de last onder bestuursdwang	125
6.3.4	Herstelsancties: de last onder dwangsom	127
6.3.5	Handhavingsbesluiten en procedure	128
6.3.6	Andere handhavingsmiddelen	128
	Bijlage I: Procedureschema's	130
	Trefwoordenregister	133

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	algemene maatregel van bestuur
art.	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	(college van) burgemeester en wethouders
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	Bouwrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Chw	Crisis- en herstelwet
GS	(college van) gedeputeerde staten
j°	juncto
m.nt.	met noot
MvT	memorie van toelichting
Nbw	Natuurbeschermingswet 1998
PS	provinciale staten
RB	rechtbank
r.o.	rechtsoverweging(en)
Stb.	Staatsblad
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vvgb	verklaring van geen bedenkingen
Vz. ABRvS	voorzitter van de ABRvS
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening

1 Inleiding

In dit boek staat de relatie tussen de Algemene wet bestuursrecht en het ruimtelijk ordeningsrecht centraal. In veel gevallen is een juiste toepassing van de Awb van doorslaggevend belang voor het slagen van een ruimtelijk plan of vergunningaanvraag. Wanneer een bestemmingsplan bijvoorbeeld in procedure wordt gebracht, volgt de Wet ruimtelijke ordening grotendeels de afdeling 3.4-procedure uit de Awb. Ook zorgt de constante aanvulling van de jurisprudentie op de Awb-kernbegrippen (bijvoorbeeld het begrip ‘belanghebbende’ uit artikel 1:2 Awb) voor een steeds wisselende interpretatie van die begrippen. Een goed begrip van de Awb in relatie tot de bijzondere ruimtelijke ordeningswetgeving is daarom noodzakelijk voor eenieder die zich op het terrein van het ruimtelijk ordeningsrecht begeeft.

Dit boek behandelt de Awb voor zover deze relevant is voor degenen die zich bezighouden met de praktijk van het ruimtelijk ordeningsrecht. Delen van de Awb zijn voor deze doelgroep namelijk minder van belang, zoals het subsidierecht, dat dan ook niet behandeld zal worden in deze uitgave. Ook de minder vaak voorkomende deelterreinen van de Awb, zoals de basisvereisten van delegatie of de klachtenbehandeling, komen in dit boek niet aan de orde. Verwezen wordt naar de hiervoor beschikbare specifieke literatuur.

De opzet van dit boek is als volgt: in hoofdstuk 2 staat het systeem van de Awb centraal, waarbij er een overzicht wordt gegeven van de werking en het doel van de wet. Ook komen de belangrijkste kernbegrippen en het procedurerecht in dit hoofdstuk aan de orde. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste ruimtelijke plannen besproken in relatie tot de Awb. Het hoofdstuk geeft weer welke eisen de Awb stelt aan ruimtelijke plannen. Daarnaast komt de bestemmingsplan-procedure, die een sterke verwevenheid heeft met het procedurerecht uit de Awb, uitgebreid aan de orde. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 komen de diverse ruimtelijke vergunningen aan bod. Ook hier staat de verwevenheid met de Awb centraal.

Hoofdstuk 5 van dit boek verhaalt over schade die optreedt door handelen van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarbij wordt zowel de planschade als de nieuwe aanvulling op de Awb – de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten – besproken. In het zesde en laatste hoofdstuk staat de handhaving van het ruimtelijk ordeningsrecht centraal. Zowel de relatie tussen de Awb en de Wro, als de relatie tussen de Awb en de Wabo komen hier dat hoofdstuk aan de orde.