

Actie-toolkit

Juridische info

stap 1 2 3 4



Juridische informatie: Basisbegrippen

Wil je aan de slag met jouw idee, actie of project? Maar weet je niet goed hoe en waar je moet beginnen? Kijk dan in de actie-toolkit. Daar vind je handige tips, voorbeelden, handleidingen en direct bruikbare informatie om aan de slag te gaan. Van goed idee naar succesvol resultaat.

Ik wil een probleem aanpakken. Hoe begin ik?

Een goed begin is het halve werk. Kijk daarom eerst naar de volgende stappen. Daarin staan waardevolle tips die je helpen om succesvol te zijn. Bij elke stap hebben we documenten gemaakt met uitgebreide tips en tricks.

Dit zijn ze allemaal op een rij:

Stap 1 - Bereid je voor

Stap 2 - Maak een plan

Stap 3 - Bouw aan je actieve groep

Stap 4 - Kom in actie

Juridische informatie: Basisbegrippen

Als je juridische informatie zoekt, of een procedure begint, kom je veel vaktermen tegen. Soms hebben 'gewone' begrippen in juridische context een bijzondere betekenis, een voorbeeld is het begrip belanghebbende. Hier kun je uitleg vinden over deze begrippen.

Inhoud

1. Aanwijzingsbesluit
2. Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)
3. Algemene Plaatselijke Verordening (APV)
4. Belanghebbende
5. Beroep
6. Beschikking
7. Besluit
8. Bestemmingsplan
9. Bezwaar
10. Bundelingsgebieden
11. Fictieve weigering
12. Gedogen
13. Handhaving
14. Instandhoudingsdoelstellingen
15. Last onder bestuursdwang
16. Last onder dwangsom
17. Bestuurlijke boete
18. Milieueffectrapportage
19. NIBM: niet in betekende mate bijdragen
20. Niet tijdig nemen besluit
21. Omgevingsvergunning voor sloop
22. Provinciale ruimtelijke verordening/ omgevingsverordening
23. Relativiteitsbeginsel
24. Schorsing
25. Uitwerking van een bestemmingsplan
26. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure
27. Voorbereidingsbesluit
28. Voorkeursbesluit
29. Voorlopige voorziening
30. Zienswijze
31. Omgevingsvergunning
32. Omgevingsplannen
33. De ladder van duurzame verstedelijking

1. Aanwijzingsbesluit

Op grond van de Wet natuurbescherming kunnen beschermde gebieden worden aangewezen. Het besluit waarbij dit gebeurt heet een aanwijzingsbesluit.

Natura 2000-gebieden (art. 2.1 Wnb)

De regering heeft door middel van een aanwijzingsbesluit gebieden aangewezen die op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn beschermd dienen te worden, de 'Natura 2000 gebieden'. In zo'n besluit staat welke doelen Nederland voor ogen heeft met de bescherming van het gebied. Een doel kan bijvoorbeeld de bescherming van bepaalde planten en dieren inhouden. Vervolgens zorgen Gedeputeerde Staten van de provincies ervoor dat

er instandhoudingsmaatregelen worden getroffen in hun provincie.

Voor het specifieke gebied wordt door Gedeputeerde Staten een beheerplan opgesteld. Het beheerplan komt tot stand in nauw overleg met betrokken partijen. In het beheerplan wordt beschreven met welke maatregelen de beschermingsdoelen ook behaald worden. Tegen de vaststelling van het beheerplan kan een zienswijze worden ingebracht. Deze zienswijzen kunnen ertoe leiden dat onderdelen van het plan worden gewijzigd. Nadat het plan definitief is vastgesteld kunnen belanghebbenden gedurende 6 weken beroep instellen bij de rechtbank.

2. Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)

Wetten worden vaak verder uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten, de zogenoemde 'Algemene maatregelen van bestuur' (AMvB's). Zo hoort bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een belangrijk uitvoeringsbesluit: het [Besluit omgevingsrecht](#). In dit besluit kan je precies vinden welke bedrijven een omgevingsvergunning nodig hebben voor milieuaspecten (voorheen milieuvergunning). Een ander belangrijk besluit is het Activiteitenbesluit, officieel het [Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer](#) genaamd. Daarin staat precies welke maatregelen bedrijven moeten treffen om het milieu te beschermen tegen de gevolgen van hun activiteiten. Een ander voorbeeld bij de Wet milieubeheer is het [Besluit milieueffectrapportage](#). Daarin staat voor welke activiteiten het verplicht is om een milieueffectrapport te maken voordat daar een besluit over genomen kan worden.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is op enkele onderdelen verder uitgewerkt in het [Besluit ruimtelijke ordening \(Bro\)](#). Zo zijn er nog veel meer AMvB's.

Wetten en AMvB's komen ongeveer op dezelfde manier tot stand, alleen wordt het parlement (de Eerste en Tweede Kamer) niet zo uitgebreid betrokken bij de voorbereiding van AMvB's als bij een wet. De Tweede Kamer kan ook geen amendementen voorstellen, zoals dat bij een wet wel kan. Wetten en AMvB's worden echter beide voorbereid door de betrokken ministeries, besproken door de ministerraad, voorgelegd aan de Raad van State voor advies, en uiteindelijk vastgesteld door ondertekening door de betrokken minister(s) en het staatshoofd. Het besluit wordt in het Staatsblad bekend gemaakt.

3. Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Elke gemeente kan een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vaststellen. In die APV kan de gemeente regels vaststellen voor bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieu of openbare orde. De

APV is een algemeen verbindend voorschrift. Een soort wet, maar dan alleen voor de gemeente. Je kunt de APV vinden op de website van de betreffende gemeente.

4. Belanghebbende

Als je gebruik wilt maken van inspraakmogelijkheden of bij de rechter een overheidsbesluit wilt aanvechten, is het vaak nodig dat je een belanghebbende bent. Dat wil zeggen dat je een rechtstreeks belang moet hebben bij het al dan niet doorgaan van het besluit.

Je kunt bijvoorbeeld belanghebbende zijn omdat je vlakbij woont of omdat jouw vereniging opkomt voor het milieu in jouw gemeente. Als je bezwaar maakt tegen een kapvergunning van een boom, waar je geen zicht op hebt vanuit je huis en waar je ook niet op een andere manier rechtstreeks bij betrokken bent, dan word je niet als belanghebbende aangemerkt. Als je geen belang hebt en toch gaat procederen, word je niet ontvankelijk verklaard. Dit betekent dat de overheid of de rechter dan niet op je bezwaren hoeft in te gaan en dat je ook niet de mogelijkheid hebt om in beroep te gaan.

In de Algemene wet bestuursrecht is in artikel 1:2, eerste lid de wettelijke definitie opgenomen van het begrip belanghebbende (degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken).

Wat is een belang?

Als belanghebbende moet je dus in je bezwaar- of beroepschrift je belang kunnen aantonen.

Onder belangen worden verstaan:

- eigen belangen. Andermans belangen mogen slechts worden behartigd als je daartoe gemachtigd bent.
- objectief bepaalbare belangen. Als je overweegt een huis te kopen, ben je nog geen eigenaar, en kun je dus nog geen bezwaar maken tegen de vergunning van het café onder het huis. Zodra je het huis gekocht hebt, ben je wel belanghebbende.
- persoonlijke belangen. Zo kan de nabijheid een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld bij geluidshinder; Er zijn hier twee verschillende criteria: het zichtcriterium en het afstandscriterium.
- rechtstreekse belangen. Je belang moet direct geraakt worden door het besluit. Als er andere besluiten nodig zijn om het belang te raken, dan ben je niet belanghebbend bij dit besluit.
- actueel belang. Een ontwikkeling die zich in de toekomst kán voordoen, is niet actueel. Het mag niet om een onzekere toekomstige gebeurtenis gaan.

Zijn wij als groep belanghebbende?

Als je geen persoonlijk belang hebt, bijvoorbeeld omdat je geen zicht hebt op een gebouw dat gepland is, kun je proberen om door middel van een rechtspersoon (vereniging, stichting) als belanghebbende te worden aangemerkt. Sluit je in dat geval aan bij een bestaande vereniging of stichting of richt er een op (een oplossing voor de langere termijn). Een notaris kan je helpen om een stichting of vereniging op te richten. Met hem of haar stel je je statuten op. Omschrijf daarin zo specifiek mogelijk wat je waar wilt beschermen, maar ook zo ruim als je nodig denkt te hebben. Als je je doelstelling te ruim opstelt dan word je namelijk minder snel ontvankelijk verklaard. De redenering is dat je dan wel tegen alles bezwaar kunt maken, en dat vindt de overheid onwenselijk. De notaris wordt betaald om je goed te adviseren, dus overleg goed met hem of haar. Hij zorgt ook voor inschrijving van je vereniging of stichting bij de Kamer van Koophandel.

Om als belanghebbende rechtspersoon aangemerkt te worden moet je wel kunnen bewijzen dat je groep al enige tijd bestaat en actief is volgens de statutaire doelstellingen. Zorg ervoor dat je niet alleen op papier en niet louter alleen via digitale manieren hart hebt voor je belang, maar zet dat ook om in feitelijke werkzaamheden. Dus: plaats een stukje in een lokale krant over de doelen van de stichting. Maak flyers over je standpunten en verspreid die in de buurt. Regel een gesprek met een plaatselijke bestuurder om jezelf voor te stellen. Zorg dat je zichtbaar bent. En zorg ervoor dat je ruimschoots voordat de bezwaar- en beroepsprocedure begint, al actief bent. De Raad van State heeft bepaald op 27 december 2018 dat een periode van 3 maanden activiteit voorafgaand aan procedures te kort is om als belanghebbende te worden aangemerkt.

Daarnaast geldt als voorwaarde dat de rechtspersoon (vereniging, stichting) algemene en collectieve belangen behartigt (artikel 1:2, derde lid Awb). De Raad van State gaat er echter in de jurisprudentie (uitspraken) vanuit dat een bundeling van individuele belangen soms ook als een collectief belang gezien mag worden. Een voorbeeld is een buurtvereniging die bezwaar maakt tegen de verlening van een kapvergunning voor bomen.

Voor welke belangen kom je precies op?

Om aan te tonen dat je vereniging belanghebbende is, moet je bij je bezwaar- of beroepschrift de statuten en een recent uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel overleggen.

Als het bevoegde gezag twijfelt aan je belang, maak dan duidelijk waarom je wel belanghebbend bent.

Met behulp van je statuten en een overzicht van de feitelijke werkzaamheden weerleg je de argumenten door er concrete voorbeelden aan te verbinden. Als de overheid je bijvoorbeeld eerder in deze zaak al als belanghebbende gesprekspartner heeft erkend, moet ze dat ook tijdens de juridische procedure doen. En betoog waarom het doel van de stichting of vereniging ook bij dit specifieke besluit in het geding is.

In 2008 zijn er verschillende uitspraken gedaan door bestuursrechters, waarin milieuorganisaties niet als belanghebbende zijn aangemerkt. Zij konden niet aantonen dat zij feitelijke werkzaamheden hebben verricht (naast procederen en activiteiten die daar direct betrekking op hadden) om de belangen te beschermen die genoemd werden in hun statuten. Zij hadden ook een heel ruim geformuleerde doelstelling, waaruit niet duidelijk werd voor welke specifieke belangen zij optraden. Houd daar rekening mee als je een vereniging of stichting hebt of wilt oprichten.

Tip: Als je als groep optreedt, betrek dan ook altijd een belanghebbende omwonende in het bezwaar of beroep. Op die manier wordt je brief sneller in behandeling genomen. Je vergroot en spreidt daarmee je kansen op ontvankelijkheid. Want hoe goed je statuten en je feitelijke werkzaamheden ook zijn, het komt voor dat je toch niet als belanghebbende stichting of vereniging wordt erkend.

5. Beroep

Als je het niet eens bent met een besluit van de overheid kun je aan de bestuursrechter vragen om een onafhankelijk oordeel; beroep instellen. Voor meer informatie over bezwaar en beroep, raadpleeg het document 'Tips voor inspraak, bezwaar en beroep'.

Waar staat wie er kan reageren op een besluit?

Hoe weet je of alleen belanghebbenden kunnen reageren? Kijk hiervoor in het (voorgenomen) besluit zelf of naar de publicatie van een (voorgenomen) besluit in bijvoorbeeld een huis-aan-huis-blad of op websites. In advertenties staat vermeld wie kunnen reageren. Ook staat vermeld of en binnen welke termijn je zienswijzen kunt indienen, bezwaar kunt maken of beroep kunt instellen tegen het besluit en bij wie.

Uitspraken van de rechter over het begrip belanghebbende

Er zijn heel veel interessante uitspraken over het belanghebbende-begrip. Hieronder staan wat verwijzingen naar dergelijke uitspraken. Ze gaan over de ontvankelijkheid van milieuorganisaties.

- **Uitspraak 25 mei 2008**, de Stichting Monumentenbehoud Nederland tegen het dagelijks bestuur van Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer
- **Uitspraak 1 oktober 2008**, Stichting Openbare Ruimte tegen GS Limburg
- **Uitspraak 1 oktober 2008**, de Stichting Openbare Ruimte tegen GS Gelderland
- **Uitspraak 28 november 2018**, Stichting Mens, Dier en Peel
- **Uitspraak 27 december 2018**, Stichting Natuurbescherming Zuidoost (e.a.)

De volgende uitspraak gaat over de uitleg van het belanghebbende-begrip bij geluidhinder van wegen.

- **Uitspraak 27 mei 2009**, Stichting Belangengroep Europalaan en omgeving Valkenswaard tegen B &

Wie kunnen beroep instellen?

Alleen belanghebbenden kunnen een beroepschrift indienen. Je moet bovendien eerst zienswijzen of een bezwaarschrift hebben ingediend om in beroep te kunnen gaan, afhankelijk van de inspraak-procedure. Er zijn enkele uitzonderingen op deze

regel. Als het besluit gewijzigd is ten opzichte van het ontwerp- of het eerdere besluit kan je tegen de wijzigingen wel in beroep gaan, ook al heb je niet eerder zienswijzen of een bezwaarschrift ingediend.

Waar stel je beroep in?

Als je beroep kunt instellen tegen een overheidsbesluit, kun je in dat besluit lezen bij wie je dat moet doen. Als die informatie ontbreekt, bel dan met de instantie die het besluit heeft genomen. Het is wettelijk verplicht om die informatie in het besluit op te nemen of bij te sluiten.

In de meeste gevallen stel je beroep in bij de rechtbank, sector bestuursrecht. Welke rechtbank je moet hebben hangt af van de vestigingsplaats van de overheid die het besluit heeft genomen (artikel 8:7 Awb). Waar die rechtbank is, kun je zien op rechtspraak.nl. Van de rechtbank waar je je beroep naar toe moet sturen kun je hier ook meteen de site aanklikken. Daarop vind je niet alleen adresgegevens, maar ook uitgebreide informatie over de procedure. De regels hiervoor vind je in [hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht \(Awb\)](#).

Soms kun je tegen uitspraken van de rechtbank hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het kan ook zijn dat je het gewone beroep bij deze instantie moet instellen, zonder dat je eerst naar de rechtbank gaat dus. Voorbeelden hiervan zijn bestemmingsplannen.

Hoe stel ik tijdig beroep in?

Je moet je beroepschrift binnen 6 weken na de dag van verzending van het besluit versturen: het beroepschrift mag op de laatste dag van de beroepstermijn worden gefaxt of verstuurd. Op het besluit waar je beroep tegen instelt zal vaak een verzenddatum te vinden zijn. De beroepstermijn wordt ook vermeld in de krant, of op de website van het bestuursorgaan, bij de bekendmaking van het besluit.

Is je beroepschrift niet binnen 6 weken verstuurd naar de rechtbank of de Raad van State, dan verspeel je in principe je recht om beroep in te stellen. Je beroep wordt dan, zoals dat heet, niet-ontvankelijk verklaard. Dit betekent dat de rechter niet verplicht is om je beroepschrift inhoudelijk te behandelen.

Het is verstandig om je beroepschrift aangetekend te versturen. Je hebt de zekerheid dat het beroepschrift aangekomen is bij de geadresseerde en je kunt aantonen dat je het op tijd hebt verzonden.

Je hebt meer tijd nodig voor je beroep

De termijn voor het instellen van beroep is als regel 6 weken. Het verzoek om een voorlopige voorziening mag je – als je tenminste op tijd beroep hebt ingesteld – wel later indienen. Het kan zijn dat je voor je beroep meer tijd denkt nodig te hebben, bijvoorbeeld omdat je eerst advies wilt vragen. Om je recht op beroep niet te verspelen, moet je binnen 6 weken een brief sturen naar de rechter die bevoegd is (rechtbank of Raad van State), waarin je mededeelt dat je beroep instelt. Je schrijft dat je het niet eens bent met het besluit van het bestuursorgaan (geen argumenten opnemen!) en je vraagt om extra tijd voor de motivering van je beroep. Bij de brief moet je, als dat mogelijk is, een kopie meesturen van het besluit waar je het niet mee eens bent.

Let op: als het besluit is gebaseerd op de Crisis- en herstelwet, krijg je geen extra tijd voor het aanvullen van je beroepschrift! Al je argumenten moeten meteen in het beroepschrift staan. Wel kun je na het indienen nog aanvullende stukken indienen, zoals deskundigenrapporten.

Wat moet er in een beroepschrift staan?

Wees volledig en duidelijk: in de beperking toont zich de meester.

- Houd het overzichtelijk.
- Deel de brief in van belangrijke naar minder belangrijke argumenten.
- Gebruik tussenkopjes.
- Verwijs zo nodig naar bijlagen om bepaalde punten verder uit te werken.
- Onderbouw je kritiekpunten met zakelijke argumenten.
- Een beroep op autoriteiten (onderzoekers, prominenten, hogere bestuursorganen, rechters) kan je argumenten kracht bij zetten.
- Wie stelt moet bewijzen: soms is dan ook een deskundig tegenonderzoek nodig om het onderzoek van je tegenpartij te ontkrachten.

Wees creatief en noem een reëel alternatief voor een omstreden besluit. Zo'n constructieve opstelling laat zien dat je meedenkt en een oplossing wil voor het geconstateerde probleem. Bovendien biedt een alternatief aan beslissers een probleemoplossing die zij zonder (al te veel) gezichtsverlies kunnen overnemen. Ga na of het bestuursorgaan – ter voorkoming van een juridische procedure – met je

wil onderhandelen over een alternatieve oplossing. Ga na of het bestuursorgaan verdragen, wetten, (inter)nationale richtlijnen, algemene maatregelen van bestuur, verordeningen, structuurvisies, inpassingsplannen en aanwijzingsbesluiten van andere bestuursorganen goed heeft verwerkt in het besluit.

Voorbeelden van een beroepschrift vind je in het document 'Voorbeeldbrieven' en de algemene adviezen daarbij.

Wanneer neemt de rechter mijn beroep niet in behandeling?

De rechter moet een beroepschrift niet ontvankelijk verklaren als (onder meer):

- je het bezwaar- en/of beroepschrift niet binnen de termijn van 6 weken na het betreffende (ontwerp)besluit indient;
- je geen of niet tijdig zienswijzen hebt ingediend in het kader van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure;
- je het griffiegeld niet, of niet op tijd hebt betaald;
- je niet als belanghebbende wordt aangemerkt.

Wat is het doel van een hoorzitting bij de rechter?

Het doel van een hoorzitting is dat de rechter een compleet beeld krijgt van alle feiten en omstandigheden die destijds bij het bestreden besluit zijn betrokken. De rechter toetst of het bestuursorgaan onder die omstandigheden in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.

6. Beschikking

Een beschikking is een bijzonder soort overheidsbesluit.

Een beschikking volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 1:3, tweede lid) is een besluit, dat is gericht tot een bepaald persoon (bijvoorbeeld de vergunningaanvrager). Het kan ook gericht zijn aan een bepaalde (vaststaande) groep van personen, zoals de bewoners van een bepaalde straat op een bepaalde datum. Een besluit met een

Nieuwe omstandigheden, zoals gewijzigde wetten, spelen daarbij dus geen rol!

Tijdens de hoorzitting krijg je tegenwoordig niet altijd de gelegenheid om je beroepschrift mondeling uitgebreid toe te lichten. De rechter bepaalt of hij/zij genoeg heeft aan antwoorden op zijn/haar vragen, of dat je kort een toelichting kunt geven. Je kunt je voorbereiden door een korte, bondige pleitnota te schrijven, waarin je belangrijke punten benadrukt. Maak daarvan kopieën voor de rechter(s), de griffier, de andere partijen en eventueel de pers.

Hou het kort en bondig: de rechter kent de stukken. Je kan deskundigen of adviseurs meebrengen, maar ook foto's of plankaarten. Hou je daarbij wel aan de aanwijzingen die je van tevoren van de griffier krijgt. Ook de andere partijen mogen hun argumenten naar voren brengen. Probeer daarop te anticiperen of reageer tijdens de zitting.

Je kunt voor een hoorzitting de hulp inroepen van een advocaat.

Kan ik na de Raad van State nog ergens terecht?

Er is geen hogere rechterlijke instantie, dus je moet je bij de uitspraak neerleggen. Wanneer het om een uitspraak over de interpretatie van een Europese richtlijn gaat, zoals de Vogel- of Habitatrichtlijn of de richtlijn over luchtkwaliteit, dan kun je nog wel overwegen een klacht in te dienen bij de Europese Commissie. De Commissie bekijkt of ze de uitspraak van de Raad van State voorlegt aan het Europese Hof van Justitie. Deze procedure duurt zo'n 2 tot 3 jaar.

algemene strekking, zoals het Bouwbesluit of een algemene verordening, is gericht aan iedereen, en dus geen beschikking.

Een beschikking is een bijzonder soort besluit. De term besluit is veel ruimer. Daaronder vallen zowel beschikkingen als besluiten van algemene strekking. Een besluit van algemene strekking kan in principe tot een ieder zijn gericht.

7. Besluit

Wanneer is een beslissing van de overheid een besluit in juridische zin?

Een besluit volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 1:3, eerste lid) is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld een gemeente) die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt. Ofwel een beslissing met rechtsgevolgen, die is gebaseerd op het publiekrecht (strafrecht, bestuursrecht of staatsrecht).

Een voorbeeld van een besluit is een omgevingsvergunning voor de bouw van een huis.

Een voorbeeld van een overheidsbeslissing dat geen besluit is, is de beslissing van de gemeente om een stuk grond te verkopen. Dit berust namelijk op het privaatrecht (het eigendomsrecht), niet op het publiekrecht en is dus geen besluit in de zin van de Awb.

Het besluit moet ook altijd op schrift staan. Een mondelinge beslissing is dus ook geen besluit.

8. Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een belangrijk ruimtelijk plan, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit plan legt vast hoe de ruimte binnen de gemeente gebruikt mag worden en wat de bouw-mogelijkheden op gemeentelijk niveau zijn. Een

gemeente is verplicht om een bestemmingsplan te maken voor haar hele grondgebied. Voor meer informatie over bestemmingsplannen, zie het document 'Belangrijke wet- en regelgeving'.

9. Bezwaar

Als je het niet eens bent met een besluit van een overheidsorgaan kan je daartegen, onder voorwaarden, bezwaar aantekenen. Je doet dit door je bezwaren schriftelijk (door middel van een bezwaar-

schrift) bij het betreffende bestuursorgaan in te dienen. Voor meer informatie, zie het document 'Tips voor inspraak, bezwaar en beroep'.

10. Fictieve weigering

Als een bestuursorgaan weigert om (tijdig) een besluit te nemen, terwijl ze daartoe wel verplicht is, wordt dat gezien als een fictieve weigering (Awb, artikel 6:2). Dat is een besluit waartegen bezwaar en beroep aangetekend kan worden. Dit voorkomt dat een overheidsorgaan de weg naar bezwaar en beroep blokkeert door eenvoudigweg geen besluit of niet tijdig een besluit te nemen.

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 1:3, tweede lid) wordt met een besluit gelijkgesteld:

- de schriftelijke weigering om een besluit te nemen,

- het niet tijdig nemen van een besluit.

Als gevolg hiervan is het toch mogelijk om bezwaar en beroep in te stellen, ook al ontbreekt een schriftelijk besluit.

Een voorbeeld: Een bedrijf overtreedt de milieuvergunning, en je hebt een verzoek om handhaving ingediend bij de gemeente. Als de gemeente positief op dit verzoek reageert is het probleem opgelost. Als de gemeente een brief terug schrijft dat het niet van plan is op te treden, is er sprake van een besluit, waartegen bezwaar en beroep open staat. Als de gemeente in het geheel niet reageert, is er sprake

van een fictieve weigering (om te besluiten op het verzoek om handhaving). Deze fictieve weigering wordt gelijkgesteld met een besluit en zodoende staat ook hiertegen bezwaar en beroep open.

11. Gedogen

Het komt regelmatig voor dat een bestuursorgaan bepaalde situaties gedooft, dat wil zeggen 'door de

Bovendien is de gemeente tegenwoordig een dwangsom verschuldigd als ze te laat of helemaal niet antwoordt en daarvoor in gebreke is gesteld.

vingers ziet'. Voor meer informatie, raadpleeg het document 'Belangrijke wet- en regelgeving'.

12. Handhaving

De term 'handhaving' wordt gebruikt voor de bevoegdheid van bestuursorganen om de naleving van bestuursrechtelijke regels af te dwingen.

Mensen en organisaties moeten zich houden aan diverse wetten en regels, zoals de Wet natuurbescherming of het Bouwbesluit. Doen ze dat niet, dan kan een bestuursorgaan, zoals een minister of een college van burgemeester en wethouders, daar tegen optreden.

Er zijn verschillende manieren. In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht is een regeling opgenomen over toezicht en handhaving. Zie [Actie-toolkit Juridische informatie](#). Als een

toezichthoudend ambtenaar een overtreding ontdekt, bijvoorbeeld bij een bedrijf dat zich niet aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit houdt, dan kan hij de overtreder mondeling en schriftelijk waarschuwen, dat er sprake is van een overtreding. Hij stelt dan meestal een termijn vast, waarbinnen de overtreding beëindigd moet worden. Als de overtreding tot schade aan het milieu heeft geleid, moet de overtreder dit meestal ook ongedaan maken, voor zover mogelijk. Bij geluidhinder kan dat natuurlijk niet, maar wel bij bodemverontreiniging.

13. Instandhoudingsdoelstellingen

Instandhoudingsdoelstellingen zijn de doelen die geformuleerd zijn voor de instandhouding van de leefgebieden en van de habitats of populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten, voor zover vereist op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De instandhoudingsdoelstellingen kunnen ook betrekking hebben op natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied.

De instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van Natura-2000 gebieden. Ze zijn het toetsingskader voor het verlenen van vergunningen voor projecten en andere handelingen met potentieel schadelijke gevolgen, op grond van de Wet natuurbescherming (art. 2.1 lid 4). Ze zijn ook het ambitieniveau voor de beheerplannen.

14. Last onder bestuursdwang

De gemeente heeft, onder voorwaarden, de bevoegdheid om een overtreder te bevelen een overtreding te stoppen of ongedaan te maken. Doet de overtreder dit niet binnen de gestelde termijn, dan kan de gemeente dit alsnog, op kosten van de overtreder, (laten) doen.

Last onder bestuursdwang (Afdeling 5.3.1 Awb) is de herstelsanctie, die inhoudt:

1. een last (opdracht) tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
2. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de

opdracht zelf uit te voeren of te laten uitvoeren, als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Dit betekent dat een bestuursorgaan, zoals burgemeester en wethouders van een gemeente, de bevoegdheid heeft om op kosten van de overtreder datgene ongedaan te maken of te beëindigen, dat in strijd is met de voorschriften.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) zelf kent geen bestuursdwangbevoegdheid toe aan een bestuursorgaan, maar geeft regels over de toepassing van de last onder dwangsom.

15. Last onder dwangsom

Een dwangsom is een bedrag dat iemand moet betalen, als hij of zij niet binnen een gestelde termijn een bepaalde handeling verricht, zoals, voor een burger, het beëindigen van een overtreding of, voor een bestuursorgaan, het nemen van een beslissing. De dwangsom kan gekoppeld zijn aan een last (opdracht) van een bestuursorgaan of een rechter. Maar er bestaat ook een dwangsom, die uit de wet volgt (als een bestuursorgaan niet tijdig beslist).

De last onder dwangsom is een alternatief voor last onder bestuursdwang.

Als de overtreder de last niet tijdig uitvoert, moet

hij of zij per geconstateerde overtreding, of per periode dat de overtreding voortduurt, een bedrag betalen. Dat hangt af van de formulering van het besluit.

In de last onder dwangsom kan ook worden bepaald dat er bij een voortdurende overtreding in één keer een fors bedrag moet worden betaald. In elk geval moet in het besluit worden aangegeven hoeveel geld een overtreder maximaal kwijt kan zijn. In afdeling 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd welke regels gelden bij de toepassing van dit instrument.

16. Bestuurlijke boete

In sommige gevallen kan een bestuursorgaan een overtreder een boete opleggen, nadat ze een overtreding heeft geconstateerd. Dit lijkt op een strafrechtelijke boete, zoals de politie dat kan opleggen. Er gelden voor een bestuursrechtelijke

boete bepaalde voorwaarden, die ook gelden in het strafrecht. De overtreder wordt daardoor beschermd tegen willekeur en andere beginselen van behoorlijk bestuur.

17. Milieueffectrapportage

Om de milieubelangen bij de voorbereiding van grote ruimtelijke plannen en projecten goed te kunnen meewegen, is het van belang de mogelijke gevolgen voor het milieu in een zo vroeg mogelijk stadium goed in beeld te brengen. Hiervoor is de

milieueffectrapportage (m.e.r.) ontworpen. Deze procedure is opgenomen in [hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer](#). Op Europees niveau zijn richtlijnen vastgesteld voor de m.e.r., zowel voor plannen als voor projecten, die

voor een belangrijk deel de Nederlandse procedure bepalen. De [Europese Richtlijn voor plannen en programma's](#) wordt ook wel de SMB-richtlijn genoemd.

De afkorting m.e.r. wordt gebruikt voor de procedure voor het opstellen van een milieueffectrapport. Het rapport wordt aangeduid met de afkorting MER.

De m.e.r.-procedure moet doorlopen worden voor plannen en besluiten die grote nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Zoals de aanleg van een jachthaven, een golfbaan, een megastal, een weg of spoorlijn, een woonwijk of bedrijventerrein. Vaak wordt een drempel gehanteerd, zodat alleen voor zeer grote projecten een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Bijvoorbeeld bij de aanleg van een jachthaven: meer dan 500 ligplaatsen.

In het [Besluit milieueffectrapportage](#) zijn de activiteiten aangewezen waarvoor een MER verplicht is. Daarnaast bevat dit besluit een lijst van activiteiten waarvoor per geval door het bevoegd gezag onderzocht moet worden of een m.e.r. noodzakelijk is. Dit hangt af van de impact die een project op de omgeving heeft.

De onafhankelijke [Commissie voor de milieueffectrapportage](#) adviseert sinds 1987 de beslissingsbevoegde overheidsinstanties (zoals bijvoorbeeld ministeries, provincies en gemeenten, maar ook waterschappen). Op de website van de organisatie is veel informatie te vinden. Het is niet in alle procedures verplicht om een advies van de Commissie te vragen, alleen in de uitgebreide procedure (Onder de kop 'Doel' gaan we hier nader op in').

Voor ieder besluit is andersoortige informatie nodig. Het vaststellen van een bestemmingsplan voor de aanleg van een bedrijventerrein vraagt om andere gegevens over de effecten op milieu en natuur, dan bijvoorbeeld de verlening van een concessie voor gasboringen in de Waddenzee.

Ook voor uitbreiding of vestiging van een bedrijf kan het nodig zijn om een MER te maken. Pas daarna kan een omgevingsvergunning worden afgegeven. Deze verplichting kan ook gelden als een bedrijf op een ander bedrijfsproces wil overschakelen, wat een behoorlijke impact heeft op het milieu of op de natuur. De m.e.r.-procedure is immers omvangrijk en tijdrovend.

Het idee waarop de m.e.r. berust, blinkt uit in

eenvoud: zet eerst op een rij welke gevolgen een voorgesteld plan of project heeft voor het milieu, ga dan na welke alternatieven in aanmerking komen en milieuvriendelijk zijn, en neem pas daarna een besluit.

Doel

Het doel van de milieueffectrapportage is voldoende inzicht te bieden in de gevolgen van een voorgenomen plan of activiteit voor de omgeving. Bijvoorbeeld de waterkwaliteit, de luchtkwaliteit of de instandhouding van soorten en hun leefomgeving. Tevens worden mogelijke alternatieven geschetst en de gevolgen daarvan voor de omgeving. Door de voor- en nadelen van verschillende mogelijkheden naast elkaar te zetten wordt de besluitvorming over activiteiten rationeler en daardoor vergemakkelijkt.

Als gevolg van wetswijzigingen is de m.e.r. in de afgelopen jaren versoepeld, waardoor het bijvoorbeeld niet altijd meer verplicht is om alternatieven te onderzoeken, of om het advies van de Commissie voor de m.e.r. te vragen. In de praktijk is wel gebleken dat het draagvlak vergroot wordt door dit wel te doen: hoe zorgvuldiger de besluitvorming, hoe meer vertrouwen er kan zijn.

Uitgebreide en beperkte m.e.r.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een uitgebreide en een beperkte procedure.

De beperkte m.e.r.-procedure geldt voor diverse vergunningen waarvoor een besluit nodig is:

- dat voorbereid wordt met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb);
- waarvoor geen passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist is.

Zie voor meer gedetailleerde informatie artikel 7.24 Wet milieubeheer en ook op de website van de [Commissie voor de m.e.r.](#)

In alle overige gevallen, ook voor plannen, geldt de uitgebreide m.e.r.-procedure. De gedachtegang hierachter is dat projecten die niet aan de bovengenoemde voorwaarden voldoen vaak grote ruimtelijke plannen zijn die een grote impact op de omgeving hebben.

Bijvoorbeeld het vaststellen van een tracébesluit om de aanleg van een autosnelweg mogelijk te maken. De uitgebreide m.e.r.-procedure bevat daarom meer waarborgen dan de beperkte. Zo is het advies van de commissie voor de m.e.r. alleen

verplicht in de uitgebreide procedure.

Zienswijzen

In de beperkte procedure kan iedereen zienswijzen indienen zodra het ontwerp-besluit, met de aanvraag om vergunning en het MER bekend is gemaakt. Bij de uitgebreide procedure kunnen ook zienswijzen worden ingediend in de voorfase, over de vooraankondiging van een MER. Daarin is aangegeven wat de reikwijdte en het detailniveau zal worden van het MER.

Bezwaar en beroep

De m.e.r. is een verkennend onderzoek. Het wordt uitgevoerd voordat de beslissing wordt genomen over een ruimtelijk plan of project. Dit kan bijvoorbeeld de vaststelling van een bestemmingsplan zijn of een omgevingsvergunning. Tegen die beslissing staat bezwaar en beroep open, maar niet tegen het MER op zichzelf. Het MER maakt wel onderdeel uit van de motivering van het besluit, zodat je in je bezwaar- en/of beroepschrift tegen het besluit ook op het MER of de gevolgde m.e.r.procedure kunt ingaan.

Jurisprudentie

Uit uitspraken van rechters kun je afleiden hoe wetsartikelen uitgelegd moeten worden. Ook blijkt daar bijvoorbeeld uit hoe overheidsbesluiten gemotiveerd moeten worden, en hoe zorgvuldig zij moeten worden voorbereid. Daarom kan het lezen van jurisprudentie nuttig zijn. Er vallen lessen uit te trekken.

Hieronder staat een aantal uitspraken, met de conclusies die er uit te trekken zijn. Ook op de website van de Commissie voor de milieueffect-rapportage kan je [jurisprudentie](#) vinden.

ABRS Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de hoogste bestuursrechter in Nederland.

VzABRS Voorzitter ABRS

HvJ Hof van Justitie van de Europese Unie

- **ABRS 21 juli 2009, Circuit de Peel**
De rechter heeft in deze uitspraak bepaald dat bij het zoeken naar alternatieve locaties voor het motorcrosscircuit ook buiten de grenzen van de gemeente gekeken had moeten worden.
- **ABRS 23 juni 2010, bestemmingsplan Meerstad Midden, Groningen/Slochteren**
Deze uitspraak is interessant omdat er een heel scala aan milieuaspecten aan de orde komt, zoals geluidhinder, luchtkwaliteit, waterkwaliteit, archeologische monumenten, hoogspanningsleidingen, bescherming van natuurgebieden, ecologische hoofdstructuur, flora en fauna. Daarnaast toetst de rechter ook of de m.e.r.-procedure wel goed is doorlopen.
- **VzABRS 7 juli 2010, bestemmingsplan Ypenburg-Nootdorp**
De rechter constateert dat er voor dit bestemmingsplan geen m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat, omdat de drempelwaarden uit het Besluit milieueffectrapportage niet overschreden worden. Er kunnen echter ook nog andere factoren zijn om toch een m.e.r. op te stellen, die niet in het Besluit milieueffectrapportage staan. Deze criteria volgen uit Europese m.e.r.-richtlijnen. De rechter verwijst hierbij naar een belangrijke [uitspraak](#) van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 15 oktober 2009.

18. NIBM: niet in betekende mate bijdragen

Het begrip NIBM heeft te maken met verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van een nieuwe weg, of een andere project. Als de verslechtering heel beperkt is, draagt dit niet in betekende mate bij. Zo'n project hoeft dan niet getoetst te worden aan de grenswaarden van luchtkwaliteit en kan zo sneller doorgang vinden, zonder juridische obstructies.

Het begrip 'niet in betekende mate' betekent

een toename van concentraties in de buitenlucht die niet groter is dan 3% van de ondergrenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie voor zowel stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀).

In de Regeling NIBM is een lijst opgenomen met projecten die bij voorbaat als NIBM worden aangemerkt. Hieronder vallen bijvoorbeeld kantoor- en woningbouwlocaties. Ook andere projecten

kunnen als NIBM worden aangemerkt als de lokale overheden met berekeningen aannemelijk maken dat de overschrijding verwaarloosbaar is. Als een overheid een project als NIBM beschouwt is dat een besluit en daar kun je bij de rechter tegen protesteren.

Je dient dan aannemelijk te maken dat het project wel 'in betekende mate' (IBM) bijdraagt aan slechte luchtkwaliteit. Om te voorkomen dat daarbij geen rekening wordt gehouden met andere bronnen van vervuiling is een anti-cumulatieartikel opgenomen. Bekijk de volledige [NIBM-regeling](#).

19. Niet tijdig nemen besluit

Het niet tijdig nemen van een besluit is ook een besluit, staat in artikel 1.3, tweede lid en 6:2, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), net als de schriftelijke weigering om een besluit te nemen. Je staat in zo'n geval niet met lege handen.

1. Als een bestuursorgaan niet tijdig een besluit neemt op een aanvraag, leidt dat in sommige gevallen automatisch tot de gevraagde beslissing (een positief besluit van rechtswege, bijvoorbeeld vaak bij de omgevingsvergunning voor het bouwen).
2. Bij termijnoverschrijdingen die niet leiden tot een van rechtswege gegeven beschikking op een aanvraag geldt de dwangsomregeling van paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet

bestuursrecht (Awb). Nadat je het bestuursorgaan in een brief in gebreke hebt gesteld (de termijnoverschrijding hebt vastgesteld), moet het bestuursorgaan een dwangsom aan de aanvrager(s) betalen als het twee weken na de ingebrekestelling nog steeds niet beslist heeft. Helaas geldt dit niet voor besluiten op basis van de Wet openbaarheid van bestuur en ook niet voor besluiten naar aanleiding van een bezwaar- of beroepschrift.

3. Je kunt ook beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit (zie verder artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) of tegen de schriftelijke weigering om een besluit te nemen. In dat geval hoef je niet eerst een bezwaarschrift in te dienen.

20. Omgevingsvergunning voor sloop

In het bestemmingsplan kan de gemeente bepalen dat in bepaalde gebieden een omgevingsvergunning vereist is voor het afbreken van bouwwerken. Dit is geregeld in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Als de gemeente een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk verplicht stelt, kan ze zo ruimtelijke ontwikkelingen tegen gaan. Bijvoorbeeld als die in strijd zijn met het bestemmingsplan of de uitvoering van het bestemmingsplan moeilijker maken. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld tegengaan dat een huizenblok gesloopt wordt, zonder dat er een concreet plan is om op die plek weer (eenzelfde aantal) woningen te bouwen. Ook kan de gemeente aan de omgevingsvergunning voorschriften verbinden om bijvoorbeeld omliggende gebouwen te beschermen

tijdens de sloop.

Een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk kan ook verplicht worden gesteld in een inpassingsplan van rijk of provincie. Hierdoor kan de Rijks- of provinciale overheid voorkomen dat bouwwerken gesloopt worden die van belang zijn voor – voor de gemeente – overstijgende ruimtelijke ordening.

De omgevingsvergunning kan daarnaast ook vereist zijn voor het slopen van een gebouw dat is aangewezen als beschermd monument op grond van de Monumentenwet 1998 of voor een gebouw dat is aangewezen als monument op grond van de gemeentelijke of provinciale monumentenverordening.

Procedure

Er zijn verschillende procedures die van toepassing kunnen zijn voor de omgevingsvergunning voor het

slopen van een bouwwerk. Welke procedure in een concreet geval van toepassing is hangt af van de inhoud en omvang van het project. Als bijvoorbeeld een bedrijf (inrichting in de zin van de Wet milieubeheer) wordt gesloopt moet de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd worden. Zie [Belangrijke wet- en regelgeving](#). Gaat het echter om het slopen van een gebouw in combinatie met het kappen van een boom die dreigt

om te vallen dan kan met een reguliere procedure worden volstaan.

De verschillende procedures zijn terug te vinden in de Wabo.

Je kan tegen de omgevingsvergunning beroep instellen. Als een eenvoudige procedure is gevolgd moet meestal voorafgaand aan het instellen van beroep een bezwaarschrift worden ingediend. Zie [‘Tips voor inspraak, bezwaar en beroep’](#).

21. Provinciale ruimtelijke verordening/ omgevingsverordening

Via de provinciale verordening kan de provincie regels vastleggen over de inrichting van de omgeving, waar burgers, maar ook gemeenten en waterschappen zich aan moeten houden bij het uitvoeren van plannen en projecten. Zo kan

de provincie in een verordening algemene regels stellen waar de gemeenten zich aan moeten houden bij het maken van bestemmings- of omgevingsplannen. Voor meer informatie, raadpleeg het document [‘Belangrijke wet- en regelgeving’](#).

22. Relativiteitsbeginsel

Het relativiteitsbeginsel houdt in dat de rechter in beroep of hoger beroep een besluit niet automatisch mag vernietigen. Ondanks dat het besluit in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel (bijvoorbeeld een wet). Eerst moet de rechter toetsen of die regel wel ‘strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept’.

Een voorbeeld waarbij deze regeling is toegepast is een [uitspraak van de Raad van State](#) over een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan van de gemeente Brummen. Het ging daarbij om de bouw van een groot aantal nieuwe woningen. In die zaak voerden (belanghebbende) omwonenden aan dat er onvoldoende rekening was gehouden met de milieuzone rondom een nabijgelegen bedrijf (Cray Valley). De woningen zouden komen te liggen binnen die milieuzone. De Raad van State heeft in deze uitspraak geoordeeld dat de gemeente inderdaad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in dit geval de woningen binnen de milieuzone

gebouwd zouden kunnen worden. Alleen omdat de milieuzone niet is bedoeld om de belangen van de omwonenden (uitzicht) te beschermen heeft de Raad van State het besluit ondanks dit gebrek toch niet vernietigd.

Het relativiteitsbeginsel is terug te vinden in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht.

Hieronder tref je nog een voorbeeld aan van rechterlijke uitspraken over het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet. De uitspraken kun je vinden op www.rechtspraak.nl.

- **Natuurbescherming**
Omwonenden van een beschermd natuurgebied kunnen soms wel een beroep doen op de Natuurbeschermingswet, omdat zij belang hebben bij behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving, wat nauw samenhangt met het beschermen van het gebied. Bekijk de [uitspraak Raad van State](#), afdeling bestuursrechtspraak mbt bestemmingsplan Tuibrug.

23. Schorsing

Als de rechter een besluit van een bestuursorgaan schorst, betekent dat dat het besluit tijdelijk niet geldt en dus ook niet mag worden uitgevoerd. Een schorsing is een vorm van een voorlopige voorziening, die een rechter kan treffen tijdens

een bezwaar- of beroepsprocedure. Voor meer informatie, bijvoorbeeld over hoe een schorsing kan worden aangevraagd, zie onder [Voorlopige voorziening](#).

24. Uitwerking van een bestemmingsplan

De gemeenteraad kan in een bestemmingsplan regelen dat burgemeester en wethouders de bestemming van een bepaald terrein nader mogen uitwerken. Dit is geregeld in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening.

Als de bestemming bijvoorbeeld 'wonen' is, kunnen B & W bepalen hoeveel woningen er komen. Dat is vaak afhankelijk van de concrete behoefte aan woningen op dat moment, of van de plannen die een projectontwikkelaar heeft gemaakt.

De raad moet wel precies aangeven binnen welke grenzen B & W het plan mogen uitwerken, blijkt uit vaste rechtspraak, want de eindverantwoordelijkheid voor het wijzigen van de planologische mogelijkheden ligt alleen bij de raad. Het doel van deze uitwerkingsbevoegdheid is om een bestemmingsplan enige flexibiliteit te geven. Een gemeente kan zo inspelen op nieuwe

ontwikkelingen en later alsnog een nadere uitwerking mogelijk maken.

Een vergelijkbare mogelijkheid geldt voor inpassingsplannen van provincie en rijk.

Procedure

Voor binnenplanse uitwerkingen is een minder zware procedure nodig dan bij het vaststellen van een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan. Niet de gemeenteraad neemt de beslissing om de bestemming te wijzigen, maar B & W, wat veel tijd scheelt. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing, naast [artikel 3.9a van de Wro](#).

Je kunt je zienswijzen geven op het ontwerpbesluit om een binnenplanse wijziging van het bestemmingsplan vast te stellen. Tegen het definitieve besluit kan je beroep instellen, als je belanghebbende bent.

25. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De Algemene wet bestuursrecht kent een uitgebreide procedure voor de voorbereiding van besluiten door de overheid, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure is van toepassing als dat expliciet is bepaald in de wet- of

regelgeving. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Voor meer informatie, raadpleeg het document '[Tips voor inspraak, bezwaar en beroep](#)'.

26. Voorbereidingsbesluit

De gemeenteraad, Gedeputeerde Staten (GS) en de Minister van I & M kunnen een voorbereidingsbesluit vaststellen, voordat zij voor een bepaald gebied een bestemmings- of inpassingsplan gaan voorbereiden. Hiermee kunnen ontwikkelingen in het betreffende gebied worden voorkomen die toekomstige bestemmingen in gevaar kunnen brengen.

GS en de Minister kunnen ook een voorbereidingsbesluit nemen voordat zij de gemeente een aanwijzing geven om een bestemmingsplan op een bepaald onderdeel te herzien. Een voorbereidingsbesluit is niet verplicht.

Het doel van zo'n besluit is om tijdelijk te voorkomen dat er – op grond van het oude bestemmingsplan – ongewenste bouwwerken en andere werken worden aangelegd, of werkzaamheden worden uitgevoerd, die de uitvoering van het toekomstige bestemmingsplan zouden belemmeren. Door middel van zo'n besluit kan een bestuursorgaan de huidige situatie dus als het ware bevroren.

Een voorbereidingsbesluit bevat een kaart met het gebied waar het besluit voor geldt en de datum van inwerkingtreding.

Het besluit vervalt wanneer niet binnen een jaar een ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd.

Zie voor meer informatie onder meer artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en artikel 1.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening via wetten.nl.

Procedure

De bekendmaking van het voorbereidingsbesluit is geregeld in artikel 3.7, zevende lid Wro en artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de gemeentelijke Inspraakverordening vind je of je gemeente de mogelijkheid biedt voor inspraak op het concept- voorbereidingsbesluit.

Je kan geen bezwaar maken of beroep instellen tegen een voorbereidingsbesluit.

Voorbereidingsbesluit en aanhoudingsplicht

Als een voorbereidingsbesluit in werking is getreden, geldt een aanhoudingsplicht voor aanvragen om omgevingsvergunningen, die zijn opgenomen in het voorbereidingsbesluit.

Aanhouding wil zeggen dat de beslissing wordt uitgesteld totdat bijvoorbeeld het nieuwe bestemmingsplan geldig is of het voorbereidingsbesluit vervallen is.

27. Voorkeursbesluit

De term 'voorkeursbesluit' is terug te vinden in de besluitvorming over de bepaling van een tracé van een rijksweg, spoorweg of rijksvaarweg (artikel 8 en 10 Tracéwet). Nadat er een trajectnota is opgesteld, waaruit blijkt wat de voor- en nadelen van mogelijke tracés zijn, neemt de minister van I & M een standpunt in over welk tracé zijn voorkeur geniet. Dat is het voorkeursbesluit. Hij houdt daarbij rekening met de mening van de betrokken bestuursorganen. Er zijn geen inspraakmogelijkheden opgenomen in de wet met betrekking tot dit besluit. Het voorkeursbesluit bepaalt de inhoud van het ontwerp-Tracébesluit. Tegen het ontwerpbesluit

kan je eventueel zienswijzen indienen, en tegen het Tracébesluit beroep, als je belanghebbende bent. Het is dus niet mogelijk om bezwaar of beroep aan te tekenen tegen de keuze van het tracé, volgens het voorkeursbesluit. Wel worden inwoners en gebruikers van het betrokken gebied – als het goed is – in de voorfase betrokken bij de planvorming (publieksparticipatie). Dit is echter niet wettelijk voorgeschreven en het bestuursorgaan is niet verplicht om rekening te houden met de uitkomsten van dit proces. Ze kan daar wel op afgerekend worden bij de volgende verkiezingen, uiteraard.

28. Voorlopige voorziening

Een voorlopige voorziening is een tijdelijke maatregel, die de rechter kan treffen om bepaalde gevolgen van een besluit te voorkomen. Hij kan het besluit bijvoorbeeld tijdelijk schorsen (buiten

werking stellen) of een andere tijdelijke voorziening treffen. Voor meer informatie, raadpleeg het document 'Tips voor inspraak, bezwaar en beroep'.

29. Zienswijze

Wat is een zienswijze, en waarom is het indienen van een zienswijze belangrijk?

Zienswijzen zijn schriftelijke of mondelinge commentaren op een ontwerpbesluit van een bestuursorgaan, zoals een ontwerpbestemmingsplan dat door burgemeester en wethouders is vastgesteld. Het indienen van zienswijzen is bij bepaalde besluiten, zoals bestemmingsplannen, een

voorwaarde om beroep in te kunnen stellen. Het komt ook voor dat er een extra inspraakmogelijkheid wordt gecreëerd, zoals naar aanleiding van een voor-ontwerpbestemmingsplan. Ook dan kunnen er zienswijzen worden ingediend. Dat is dan echter geen voorwaarde voor het kunnen instellen van beroep.

Zie 'Tips voor inspraak en beroep'.

30. Omgevingsvergunning

Er zijn 26 verschillende vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, meldingsplichten e.d. op het terrein van milieubescherming, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuurbescherming in één vergunningenstelsel ondergebracht: de omgevingsvergunning.

In de Wet algemene bepalingen omgevings-

recht (Wabo) staan de regels over de omgevingsvergunning. Hierin staat bijvoorbeeld beschreven hoe de aanvraag en de voorbereiding van zo'n vergunning er uit moet zien. Maar ook waar je terecht kunt als je het er niet mee eens bent dat een omgevingsvergunning wordt verleend; de inspraak en rechtsbescherming (bezwaar en beroep).

31. Omgevingsplannen/Omgevingswet

Het omgevingsplan is onderdeel van de Omgevingswet, die in 2022 in werking treedt. Het omgevingsplan is een instrument voor de gemeente om op grote lijnen het ruimtelijk beleid vast te leggen. Het moet voor het hele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies en locaties bevatten.

In de Omgevingswet worden verschillende wetten (26!) samengevoegd waardoor er uiteindelijk minder en overzichtelijkere regels zullen zijn. Bovendien komt er 1 vergunningenloket en 1 vergunningprocedure voor bouwplannen en vergelijkbare projecten. De gemeenten en waterschappen voeren in principe alle taken en bevoegdheden uit die in de

Omgevingswet staan. De provincie en het Rijk doen dit slechts in uitzonderingssituaties.

Een van de sterke punten van de wet is dat vroegtijdig samenwerken met bewoners, bedrijven en belangenorganisaties over nieuw te nemen besluiten wordt gestimuleerd, zoals bij omgevingsplannen. In 2022 zal deze wet pas gelden, maar verschillende gemeenten zijn nu al aan het experimenteren met de Omgevingswet, vandaar dat het hier al wordt behandeld.

De Omgevingswet kent een omgevingsvisie en een omgevingsplan. In de omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grond-

gebied, gericht op de lange termijn. Het Rijk, de provincies en de gemeente zijn verplicht om een omgevingsvisie te maken.

In het omgevingsplan worden regels vastgesteld om de fysieke leefomgeving concreet te beschermen.

De omgevingsvisie is daarbij een richtlijn. De gemeente plaatst zijn omgevingsplannen en -visies op de gemeentelijke website, zoals de provincie en het Rijk dat op hun eigen sites doen.

Waarom is een omgevingsplan belangrijk?

Het omgevingsplan is een belangrijk document, onder meer omdat plannen voor nieuwe activiteiten of projecten (b.v. voor het oprichten van een megalstal, of het aanleggen van een weg) worden getoetst aan het omgevingsplan. Dat gebeurt onder andere via aanvragen van omgevingsvergunningen. Een groep die het milieu of de natuur in de gemeente wil beschermen, of die wil zorgen voor een duurzame (her)inrichting van een wijk, doet er goed aan om vanaf het begin betrokken te zijn bij de opstelling van het omgevingsplan. Hoe vroeger je je ideeën inbrengt, hoe meer rekening er mee gehouden kan worden. Dit wordt **burgerparticipatie** genoemd.

De huidige situatie

Momenteel wordt de fysieke leefomgeving beschermd in:

- het bestemmingsplan/de beheersverordening
- de welstandsnota
- verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving:
 - algemene plaatselijke verordening
 - monumentenverordening
 - bouwverordening
 - parkeerverordening
 - ligplaatsenverordening
 - huisvestingsverordening

In het omgevingsplan worden al deze regelingen opgenomen. De samenvoeging is een verbetering ten opzichte van de oude situatie, waar er vaak verschillen waren tussen de plannen en verordeningen. Het omgevingsplan zorgt ervoor dat de onderdelen beter op elkaar worden afgestemd. Per gemeente komt er 1 omgevingsplan, vastgesteld door de gemeenteraad. Deze kan het delegeren naar het college van B & W.

Wat wordt er allemaal geregeld in een omgevingsplan?

Het omgevingsplan moet voor het hele grondgebied van de gemeente een 'evenwichtige toedeling van functies en locaties' bevatten. Dat wil zeggen dat uit het plan moet blijken dat de gemeente zorgvuldig de belangen heeft afgewogen die daarbij een rol spelen, en dat ze dit goed heeft onderbouwd. De gemeente is verplicht om het omgevingsplan regelmatig te vernieuwen.

De onderwerpen die aan bod komen in een omgevingsplan:

- milieu
- bouwwerken
- watersystemen
- lucht
- natuur
- cultureel/wereld erfgoed
- bomen

In het omgevingsplan worden geen absolute verboden opgenomen. Het college van B & W kan gemotiveerd afwijken van bijna elke regel in het omgevingsplan, als dat nodig is. Als beschermer van belangen als natuur- of milieubescherming heb je er vanwege deze flexibiliteit minder aan dan aan het bestemmingsplan, zoals dat tot nu toe werd gebruikt. Het is daarom ook belangrijk om bij de vaststelling van het plan door middel van participatie en inspraak te streven naar duidelijke regels, die gevoelige onderwerpen kunnen beschermen, en waar niet te gemakkelijk van af geweken kan worden.

Overgang

Alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in de gemeente worden vervangen als de Omgevingswet in werking treedt. Dit houdt in dat alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden gezien als 1 omgevingsplan, wanneer de Omgevingswet in werking treedt in 2019. Een aantal gemeenten is al bezig met het invoeren. [Hier kan je zien](#) hoe ver zij zijn en wat de verschillen zijn.

Inspraak op het omgevingsplan

De voorbereiding van een omgevingsplan zal worden aangekondigd in de gemeentelijke krant en op de website. Als inwoner kun je vooraf over zo'n plan meedenken tijdens participatiebijeenkomsten

of door het opsturen van ideeën en wensen. Het omgevingsplan wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure door het college van B & W. Dit houdt in dat iedereen zijn zienswijze tegen het ontwerp-omgevingsplan naar voren kan brengen. Als je belanghebbende bent kan je beroep instellen tegen het definitieve plan bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State. Het treedt in werking 4 weken nadat het omgevingsplan bekend is gemaakt. Het omgevingsplan kan ook eerder in werking treden als er spoedeisende omstandigheden zijn. Als je als belanghebbende met een spoedeisend

belang beroep in hebt gesteld en wilt bereiken dat het plan pas in werking treedt als het beroep is behandeld, dan kun je een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de Voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtspraak. Je kunt dan vragen om het plan te schorsen totdat het beroep is behandeld. Het indienen van het verzoek om voorlopige voorziening op zich leidt er niet toe dat het plan onmiddellijk wordt geschorst. De voorzieningenrechter kan aan de hand van het verzoekschrift bepalen dat het omgevingsplan of bepaalde delen van het omgevingsplan worden geschorst.

32. De ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is een beslisinstrument voor gemeente, provincie en in mindere mate voor het Rijk. Het wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat de ruimte in het stedelijk gebied zo goed mogelijk benut wordt. Hiermee wordt voorkomen dat het buitengebied in Nederland wordt volgebouwd. De ladder moet verplicht gebruikt worden bij ruimtelijke besluiten die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. Voorbeelden van 'een nieuwe stedelijke ontwikkeling' zijn ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein, zeehaventerrein, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen. Bij kleinschalige ontwikkeling (bijvoorbeeld 1 woning) is toepassing van de ladder niet nodig.

Met de ladder voor duurzame verstedelijking wordt ervoor gezorgd dat overheden standaard een aantal stappen moeten zetten om ervoor te zorgen dat goed nagedacht wordt over de ruimtelijke ontwikkeling van de stad.

Wanneer is de ladder voor duurzame verstedelijking nodig?

De ladder wordt gebruikt bij de voorbereiding van:

- Het bestemmingsplan (straks vervangen door het omgevingsplan)
- Het inpassingsplan
- De provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst
- Structuurvisies

Vooraf bij de voorbereiding van het bestemmingsplan is de ladder van belang. Het bestemmingsplan is het ruimtelijke plan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Er staat in hoe de ruimte binnen de gemeente gebruikt mag worden.

Het bestuursorgaan moet een besluit nemen over de ruimtelijke ontwikkeling. Dit besluit moet worden gemotiveerd in het ruimtelijke besluit. Wanneer dit niet of niet goed wordt gedaan is de overheid 'in gebreke'. De provincies hebben de taak ervoor te zorgen dat gemeenten de ladder van duurzame verstedelijking op een goede manier toepassen. Provincies moeten bij eigen besluiten ook de ladder gebruiken.

Waar is de ladder van duurzame verstedelijking wettelijk vastgelegd?

Artikel 3.1.6. lid 2 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) legt vast dat de toelichting bij een bestemmingsplan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet bestaan uit een aantal onderdelen, die samen de treden van de ladder vormen.

1. Zo moet er in de toelichting worden aangetoond dat de stedelijke ontwikkeling gewenst is gelet op de actuele regionale behoefte.
2. Hierna moet worden ingegaan op de vraag of deze stedelijke voorziening er kan komen door gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden, bijvoorbeeld door herstructurering, transformatie of iets anders.
3. Wanneer blijkt dat de nieuwe stedelijke

voorziening niet binnen het bestaande stedelijke gebied kan plaatsvinden, dan pas wordt gekeken waar dit dan wel passend is.

Wat kan je met de ladder voor duurzame verstedelijking?

Als omwonende kan je in een zienswijze of beroepschrift over een bestemmingsplan een beroep doen op schending van artikel 3.1.6 lid 2 Bro als dit in jouw belang is, vanwege aantasting van je woon- en leefklimaat. Stichtingen of verenigingen kunnen dit doen wanneer in hun statuten belangen zijn opgenomen die verband houden

met het voorkomen van leegstand en planologisch ongewenste versnippering. Ook concurrenten kunnen een beroep doen op de ladder: zij moeten dan feiten en omstandigheden naar voren brengen waaruit blijkt dat door leegstand sprake kan zijn van aantasting van het ondernemersklimaat (lees: verloedering of concurrenten die elkaar uit de markt drukken).

Aantasting van milieu en landschap zijn geen argumenten die je in dit verband kunt gebruiken. De ladder is alleen bedoeld voor bevordering van zorgvuldig ruimtebeslag en voorkomen van onaanvaardbare leegstand.

Actie-toolkit stap **1** **2** **3** **4**

Juridische informatie: Basisbegrippen

Deze juridische informatie hoort bij stap 4
uit onze actie-toolkit om succesvol actie te voeren.

Je vindt alle stappen op

milieudefensie.nl/doe-mee/actie-toolkit

Milieudefensie
Friends of the Earth Netherlands
Postbus 19199, 1000 GD Amsterdam
service@milieudefensie.nl
www.milieudefensie.nl

© Milieudefensie, september 2019