

Gebruik ruimte

**Over het herverdelen van gebruikruimte in
het omgevingsplan en de verbinding met het
beleidsconcept 'gebruikruimte'**

mr. R. Sillevius Smitt

Eerste druk



's-Gravenhage - 2018

1^e druk
ISBN 978-94-6315-037-8
NUR 823

© 2018, R. Sillevius Smitt

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, 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 uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Deze uitgave is ook beschikbaar voor tablets en op <www.ibrtracker.nl>. Voor meer informatie, zie: <www.ibr.nl/publicaties>.

Voorwoord

Het voorwoord van mijn scriptie blikte terug op mijn verleden en op de weg naar dit onderzoek. Liever kijk ik op deze plaats naar het heden en de toekomst. In het begin van mijn werkzame leven heb ik gemerkt dat het realiseren van ambities in de fysieke leefomgeving voor overheden niet gemakkelijk is. Of het nu gaat om het stimuleren van de energietransitie, om het faciliteren van economische activiteit, om het uitbreiden van een woongebied (of: een combinatie)... processen in de fysieke leefomgeving worden vaak beheerst door een complexe afweging van bestaande en nieuwe belangen, sturingsmethoden, politieke keuzes, ambities, etcetera. En dan speelt niet in de laatste plaats ook nog dat soms lastige omgevingsrecht, dat hopelijk met de komst van de Omgevingswet een stukje eenvoudiger en beter zal worden. Ik denk dat het concept ‘gebruiksruimte’ behulpzaam kan zijn om in dergelijke afwegingen de effecten tastbaar, voelbaar en inzichtelijk te maken. Ik hoop dat dit onderzoek een beetje kan bijdragen aan die praktijk.

Niet in de laatste plaats zijn er enkele personen die mij bij dit onderzoek geholpen hebben en die ik hier specifiek wil noemen. Blik ik toch nog terug. Mijn scriptiebegeleider, Ben Schueler, ben ik dankbaar voor zijn kritische blik en de ruimte om soms meerdere uren samen te sparren over dit onderzoek. Marlon Boeve bedank ik voor haar bereidheid om als tweede lezer al vanaf de conceptversie mee te lezen. Daarnaast wil ik Harm Borgers en Koen Castelein bedanken dat zij meerdere malen, gepland en ongepland, met mij het concept ‘gebruiksruimte’ hebben overdacht. Mijn vader, Wim, bedank ik voor zijn altijd verrassende ‘externe’ blik. Als laatste dank ik de deelnemers aan de expertmeeting. Jullie input was van grote waarde. Ik hoop dat de Domtoren van chocola lekker was.

De tekst van dit onderzoek is afgesloten op 29 juni 2017.

Roel Silleviss Smitt

Mijn contactgegevens zijn vindbaar op LinkedIn. Aanvullingen, opmerkingen of gespreksopeningen zijn van harte welkom!

Inhoudsopgave

Voorwoord		v
Lijst van afkortingen		ix
1	Inleiding	
1.1	Probleemstelling en deelvragen	2
1.2	Onderzoeksmethoden: omgaan met zekerheid en onzekerheid	3
1.3	Relevantie van dit onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Gebruiksruimte, waar gaat dat over?	
2.1	Leeswijzer	7
2.2	Wat is het begrip gebruiksruimte?	7
2.2.1	Taalkundige afbakening	7
2.2.2	Juridische afbakening	8
2.3	Wat is verdeling van gebruiksruimte?	13
2.3.1	Wijzen van verdeling van gebruiksruimte	14
2.3.2	Wat is het doel van verdeling van gebruiksruimte?	14
2.4	Herverdeling van gebruiksruimte met het oog op een betere invulling	17
2.5	Conceptueel: 'gebruiksruimte' en de gebruiksruimte	17
2.5.1	Onderscheid van 'gebruiksruimte' met dé gebruiksruimte (deelvraag 2)	18
2.5.2	Belang van het concept (deelvraag 3)	18
2.6	Conclusie	18
3	Herverdeling van gebruiksruimte in het omgevingsplan	
3.1	Leeswijzer	21
3.2	Omgevingswet algemeen	21
3.3	Gebruiksruimte en het omgevingsplan	22
3.3.1	Beleidscyclus: een constante opdracht om de gebruiksruimte beter in te vullen	22
3.3.2	Omgevingsplan, andere kerninstrumenten en het verband met gebruiksruimte	24
3.3.3	Complicaties bij brongerichte (her)verdeling van gebruiksruimte	27
3.4	Verdeling van gebruiksruimte in het omgevingsplan	29
3.5	Herverdeling van gebruiksruimte in het omgevingsplan	31

3.5.1	Herverdelingsmogelijkheden via het activiteitgerichte spoor	33
3.5.2	Herverdelingsmogelijkheden via het gebiedsgerichte spoor	39
3.5.3	Meer bescherming voor de fysieke leefomgeving?	49
3.6	Koppeling 1: Instrumenten en algemeen bestuursrecht	51
3.6.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	51
3.6.2	Het spanningsveld tussen rechtszekerheid en herverdelen van gebruiksruimte	53
3.6.3	Eigendomsrecht (en evenredigheid)	54
3.6.4	Nadeelcompensatie (en onteigening)	55
3.6.5	Randvoorwaarden toegepast op groeiruimte	57
3.7	Koppeling 2: Concept en algemeen bestuursrecht	59
3.7.1	'Gebruiksruimte' en het motiveringsbeginsel	60
3.7.2	'Gebruiksruimte' en het evenredigheidsbeginsel	61
3.7.3	Vervolg vraag: wat als de raad niet herverdeelt?	62
3.8	Conclusie	63

4 Betere invulling van de gebruiksruimte (hypothesen)

4.1	Opzet en leeswijzer	65
4.2	Juridisch instrumentarium	65
4.3	Juridische randvoorwaarden	68
4.4	Ambtelijk vermogen	69

5 Betere invulling van de gebruiksruimte (praktijk)

5.1	Methode van empirisch onderzoek	71
5.2	Juridisch instrumentarium	72
5.3	Juridische randvoorwaarden	79
5.4	Ambtelijk vermogen	80

6 Conclusie

6.1	Deelvraag 1: Wat is de gebruiksruimte en (her)verdeling van gebruiksruimte?	83
6.1.1	Wat is de gebruiksruimte?	83
6.1.2	Wat is het verdelen van gebruiksruimte en het herverdelen van gebruiksruimte met het oog op een betere invulling?	84
6.2	Deelvragen 2 en 3 (conceptueel deel)	84
6.2.1	Deelvraag 2: Wat wordt bedoeld met het concept 'gebruiksruimte'?	84
6.2.2	Deelvraag 3: Waarom kan het concept 'gebruiksruimte' van belang zijn?	85
6.3	Deelvragen 4 en 5 (instrumenteel deel)	86
6.3.1	Deelvraag 4: Kunnen gemeenteraden de gebruiksruimte beter invullen?	86
6.3.2	Deelvraag 5: Zullen gemeenteraden de gebruiksruimte beter invullen?	88
6.4	Eindconclusie: verbinding van concept en gebruik van instrumenten	89

Literatuurlijst	91
Jurisprudentielijst	95