

Juridisch Kader

Regels voor de transformatie naar woningen in de Omgevingswet

Hobma, Fred

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Transformatie naar Woningen

Citation (APA)

Hobma, F. (2024). Juridisch Kader: Regels voor de transformatie naar woningen in de Omgevingswet. In H. Remøy, G. van Bortel, E. Heurkens, & R. van Venrooij (Eds.), *Transformatie naar Woningen* (pp. 33-42). Delft University of Technology, Faculteit Bouwkunde.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Trans- for- matie naar woning- geen

Transformatie
naar woningen

Hilde Remøy
Gerard van Bortel
Erwin Heurkens
Roeli van Venrooij

Transformatie naar woningen

Redactie: Hilde Remøy, Gerard van Bortel, Erwin Heurkens en Roeli van Venrooij

© 2024 De auteurs

ISBN 978-94-6366-838-5

Naamsvermelding 4.0 Internationaal (CC BY 4.0)

U bent vrij om:

Het werk te delen — te kopiëren, te verspreiden en door te geven via elk medium of bestandsformaat

Het werk te bewerken — te remixen, te veranderen en afgeleide werken te maken voor alle doeleinden, inclusief commerciële doeleinden.

Deze licentie is goedgekeurd voor Free Cultural Works. De licentiegever kan deze toestemming niet intrekken zolang aan de licentievoorwaarden voldaan wordt.

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding — De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. U mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met uw werk of uw gebruik van het werk.

U mag geen juridische voorwaarden of technologische voorzieningen toepassen die anderen er juridisch in beperken om iets te doen wat de licentie toestaat.

Voor het gebruik van beeldmateriaal is getracht zoveel mogelijk toestemming te vragen aan de rechtmatige eigenaren.

Onze excuses voor de gevallen waarin het ons niet is gelukt. Deze rechtmatige eigenaren worden vriendelijk verzocht contact op te nemen met de auteurs.

Voor elementen van het materiaal die zich in het publieke domein bevinden, en voor vormen van gebruik die worden toegestaan via een uitzondering of beperking in de Auteurswet, hoeft u niet aan de voorwaarden van de licentie te houden. Er worden geen garanties afgegeven. Het is mogelijk dat de licentie u niet alle gebruiksvrijheden geeft die nodig zijn voor het beoogde gebruik. Bijvoorbeeld, andere rechten zoals publiciteits-, privacy- en morele rechten kunnen het gebruik van een werk beperken.

Juridisch Kader

Regels voor de transformatie naar woningen in de Omgevingswet

Fred Hobma

Dit hoofdstuk bespreekt regels die van toepassing zijn op transformatie van gebouwen naar woningen onder de nieuwe Omgevingswet. De focus ligt op drie onderdelen: (1) de juridisch-planologische procedures die gevolgd moeten worden voor transformatie; (2) het technische kwaliteitsniveau waaraan de nieuwe woningen moeten voldoen; (3) participatieverplichtingen bij transformatieprojecten. De participatieverplichtingen zijn nieuw ten opzichte van eerdere wetgeving. De regels voor transformatie hebben betrekking op de procedures die gevolgd moeten worden en op het minimum kwaliteitsniveau van het transformatieontwerp. Kennisneming van de regels is belangrijk omdat de procedures invloed hebben op het tijdsverloop en de kwaliteitseisen invloed hebben op de kosten van een transformatieproject.

Inleiding

Elke transformatie naar woningen heeft juridische ‘toestemming’ van de gemeente nodig. Het verkrijgen van die toestemming is dan ook een onontbeerlijk onderdeel van het proces van transformatie naar woningen. Niet altijd verloopt het verkrijgen van toestemming van de gemeente even gemakkelijk. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden er voor transformatie van vastgoed nieuwe regels. Voordat de nieuwe wet van kracht werd, is transformatie veelal mogelijk gemaakt met behulp van de zogeheten kruimelgevallenregeling uit het Besluit omgevingsrecht. Die bestaat niet langer onder de Omgevingswet. Welke juridisch-planologische procedures dan wel van toepassing zijn, wordt besproken. Verder gaat dit hoofdstuk in op het minimum technisch kwaliteitsniveau waaraan het ontwerp van de woningen moet voldoen om een omgevingsvergunning voor de zogenaamde bouwactiviteit te verkrijgen. Tot slot worden de participatieverplichtingen besproken die gelden voor initiatiefnemers van transformatie. De Omgevingswet bevat daarvoor regels die eerder niet bestonden.

Het verkrijgen van
juridische toestemming
is een onontbeerlijk
onderdeel van het
proces van transformatie
naar woningen.

De juridisch-planologische basis voor transformatie onder de Omgevingswet

Welke hoofdroutes voor het verkrijgen van een juridisch-planologische basis voor transformatie van vastgoed kent de Omgevingswet?

Wijziging omgevingsplan plus omgevingsvergunning voor binnenplanse omgevingsplanactiviteit

Als het transformatieproject nog niet helemaal in detail vaststaat, kan de initiatiefnemer een aanvraag doen bij de gemeente tot wijziging van het omgevingsplan. Bevoegd gezag is de gemeenteraad of burgemeester en wethouders na delegatie door de gemeenteraad. Wijziging van het omgevingsplan kan plaatsvinden op grond van wat de wet noemt 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 4.2 lid 1 Ow). Een transformatie kan heel goed aan dat criterium voldoen.

Voor wijziging van het omgevingsplan geldt een uitgebreide procedure die volgens de Algemene wet bestuursrecht een half jaar duurt, maar in de praktijk vaak meer tijd kost. Overschrijding van de termijn van 26 weken heeft geen grote gevolgen voor de gemeente. De initiatiefnemer kan weliswaar een dwangsom vorderen van het bestuur als het de termijn overschrijdt, maar die is van beperkt nut. De dwangsom is namelijk laag en gemaximeerd tot ongeveer € 1.500 in totaal. Bovendien, ook al moet het bestuur een dwangsom betalen aan de initiatiefnemer, dan heeft deze nog steeds niet het benodigde overheidsbesluit.

Het gewijzigde omgevingsplan functioneert als grondslag om later, als het project genoeg is uitgewerkt, een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een zogeheten 'omgevingsplanactiviteit' aan te toetsen. Op grond van het omgevingsplan kan zo'n omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig zijn. Dat is het geval als het transformatieproject valt onder een van de activiteiten waarvoor het omgevingsplan aangeeft dat een omgevingsvergunning nodig is. Kortom, het omgevingsplan bepaalt voor welke activiteiten – en dat kan heel goed een transformatieproject zijn – een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig is. De aangevraagde omgevingsvergunning wordt vervolgens getoetst aan de gronden die het omgevingsplan aangeeft. Deze kunnen per gemeente verschillen. Doorgaans hebben ze betrekking op:

- 1 de maximum- of minimumhoogte of een bandbreedte van bouwwerken op een bepaalde locatie;
- 2 dichtheden, variërend van een eenvoudige plot ratio (een maximumpercentage van het perceeloppervlak dat bebouwd mag worden) tot complexe ratio's zoals een floor space index;
- 3 het uiterlijk van bouwwerken op de locatie, waaronder de kleurstelling en materialisatie;

- 4 het gebruik van de bouwwerken, bijvoorbeeld voor wonen of werken;
- 5 regels over het aantal parkeerplaatsen op eigen terrein om in de parkeerbehoefte van het gebouw te voldoen;
- 6 regels om te bepalen om het gebouw past binnen de bestaande stedelijke structuur.

Omdat we er in deze hoofdroute voor het verkrijgen van een juridisch-planologische basis voor transformatie ervan uitgaan dat het transformatieproject past binnen het gewijzigde omgevingsplan, wordt de benodigde toestemming een 'omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit' genoemd. In beginsel is de beoordelingstermijn bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die past binnen het omgevingsplan acht weken. In de praktijk kan ook dit (veel) langer duren. Onder de Omgevingswet is er geen sprake meer van de *lex silencio positivo* met van rechtswege verleende omgevingsvergunningen. De *lex silencio positivo* betekende dat de vergunning van rechtswege was verleend als de 8 weken-termijn verstreek zonder dat het college van burgemeester en wethouders een besluit nam. Zoals gezegd kent de Omgevingswet dit niet meer. Een echt harde termijn voor beoordeling van de vergunningaanvraag door B&W is er daarom niet. Wel is ook hier de toekenning van een dwangsom mogelijk.

In deze paragraaf is gesproken over de omgevingsvergunning voor de 'omgevingsplanactiviteit'. Voor een transformatieproject is daarnaast ook een omgevingsvergunning voor een 'bouwactiviteit' nodig. Die heeft geen betrekking op de juridisch-planologische aspecten van het transformatieproject, maar de technische. Paragraaf 3 gaat daar verder op in.

Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

De hoofdroute van de 'omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' kan worden gekozen door de initiatiefnemer als het transformatieproject vrij ver is uitgewerkt. Deze route is een alternatief voor de hoofdroute van het wijzigen van een omgevingsplan van de vorige paragraaf. Als het transformatieproject in strijd is met het omgevingsplan kan die strijdigheid door het college van burgemeester en wethouders worden opgegeven door verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Net als bij de wijziging van het omgevingsplan is het criterium op grond waarvan de vergunning kan worden verleend 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dit vereist een deugdelijke motivering van het college. Er is evenwel een belangrijk verschil met de binnenplanse omgevingsvergunning. Dat bestaat eruit dat voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in feite dezelfde inhoudelijke eisen gelden als voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan. Dat betekent dat er voorbereidend onderzoek nodig is naar bijvoorbeeld bodem, verkeer, flora en fauna en archeologie. Verder moeten ook de instructieregels van rijk en provincie voor omgevingsplannen worden gevolgd. Instructieregels zijn – zoals de naam al zegt – instructies van rijk of provincie aan (hier) gemeenten. Een voorbeeld is een instructieregel om tracés voor buisleidingen voor het transport van aardgas en gevaarlijke stoffen vrij te houden van bebouwing. De voorbereiding door de initiatiefnemer van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zal dan ook veel meer tijd kosten dan de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

Bevoegd gezag voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is in beginsel het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad kan evenwel (van tevoren) gevallen hebben aangewezen waarvoor geldt dat de raad een bindend advies geeft aan het college. In feite gaat het daarbij om een 'lijst' met bouwprojecten waarvoor geldt dat als die aan de orde zijn bij een verzoek om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de gemeenteraad de facto bevoegd is om te besluiten.

De beslissingstermijn op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsvergunning is in principe acht weken. Deze termijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd. Er is evenwel een aantal situaties waarin niet de achttwekentermijn van toepassing is, maar een 26-wekentermijn. In dit verband is art. 16.65 lid 4 Omgevingswet relevant. Dat artikel bepaalt dat de 26-wekentermijn door B&W van toepassing verklaard kan worden op de aanvraag: (a) als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en (b) waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Dit kan uiteraard ook gelden voor transformatieprojecten. Overigens moet bij de 26-wekentermijn worden opgemerkt dat deze in praktijk (aanzienlijk) langer kan duren.

Net als onder het oude recht kunnen belanghebbenden onder het nieuwe recht gebruikmaken van beroepsmogelijkheden om op te komen tegen een omgevingsplan of omgevingsvergunning. Het is bijvoorbeeld niet zelden dat omwonenden in beroep gaan tegen de verlening van een omgevingsvergunning in verband met het aantal parkeerplaatsen dat beschikbaar is voor de toekomstige bewoners van het te transformeren gebouw. Omwonenden vrezen er dan in feite voor dat er te weinig parkeerruimte in de buurt beschikbaar is na transformatie naar een woonfunctie.

Een voorbeeld daarvan (onder oud recht) is de zaak die leidde tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 oktober 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3776). In deze zaak handelde het om een transformatie van een kantoor tot appartementen. Voor de 41 appartementen zijn 70 parkeerplaatsen nodig (57 parkeerplaatsen voor de bewoners en 13 parkeerplaatsen voor de bezoekers van de appartementen). 50 van de benodigde parkeerplaatsen worden gerealiseerd in de kelder van het gebouw. Het college van burgemeester en wethouders heeft 20 reeds bestaande parkeerplaatsen toegerekend aan het transformatieproject. Echter, dat is onterecht volgens de rechter. Deze berekent dat slechts 13 van de bestaande parkeerplaatsen toegerekend mogen worden aan het transformatieproject. Het besluit van burgemeester en wethouders om de vergunning te verlenen voor het transformatieproject is dan ook, volgens de rechter, niet zorgvuldig voorbereid.

Het technische kwaliteitsniveau van de te bouwen woningen

Behalve de omgevingsvergunning voor de (binnenplasse of buitenplasse) omgevingsplanactiviteit zal de initiatiefnemer ook moeten beschikken over een 'omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit'. Immers, het is in beginsel verboden een 'bouwactiviteit' te verrichten zonder omgevingsvergunning (art. 5.1, lid 2, Ow). Kort gezegd wordt een ontwerp in het kader van de bouwactiviteit getoetst op technische vereisten.

Onder de oude wetgeving waren de technische eisen aan het ontwerp opgenomen in het Bouwbesluit. Onder de werking van de Omgevingswet zijn ze opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Van belang is dat er, wat betreft transformatie, de vereisten in het Bbl inhoudelijk goed vergelijkbaar zijn met de eisen uit het Bouwbesluit. Net als het Bouwbesluit bevat het Bbl specifieke technische eisen voor verbouw.

De voorschriften van het Bbl zijn nationale voorschriften die voor elke gemeente hetzelfde zijn. Voorts is relevant dat de voorschriften van het Bbl als minimumkwaliteitsniveau zijn geformuleerd. Ze geven uitdrukking aan het maatschappelijk aanvaardbare minimum. Het is voor de wetgever goed genoeg als op dit minimumkwaliteitsniveau wordt gebouwd, maar het is heel goed mogelijk dat het Programma van Eisen een hoger kwaliteitsniveau bevat. Het niveau van eisen van het Bbl is publiekrechtelijk van aard. De eisen in een Programma van Eisen zijn privaatrechtelijk bepaald. Een correct Programma van Eisen is minimaal op niveau van de voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Zoals aangegeven bevat het Besluit bouwwerken leefomgeving de technische voorschriften waaraan bouwwerken moeten voldoen. Maar belangrijk is dat er aanzienlijke verschillen zijn wat betreft het aantal en het niveau van de voorschriften tussen nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw. Dit blijkt uit afdeling 5.3 van het Bbl. Er zijn drie kwaliteitsniveaus: voor nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw. De categorie 'nieuwbouw' zijn gebouwen die echt nieuw worden gebouwd. Bij 'verbouw' gaat het om verandering van ooit eerder gebouwde gebouwen. Bij transformatie moet aan deze verbouwvoorschriften worden voldaan. Bij 'bestaand' gaat het om gebouwen die ooit zijn gebouwd en niet worden verbouwd. Ook die laatste categorie moet aan bepaalde technische minimeisen voldoen. Een voorbeeld is, kortgezegd, dat ze wind- en waterdicht moeten zijn.

De reden voor de driedeling is dat de wetgever het onverantwoord vindt om hoge nieuwbouwniveaus ook van toepassing te laten zijn op gebouwen die worden verbouwd of reeds bestaan en niet worden verbouwd (de 'bestaande' bouwwerken). Dat zou technisch en financieel (voor de gebouweigenaren) onhaalbaar zijn. Het is ook moeilijk te verdedigen dat gebouwen die bijvoorbeeld in de achttiende eeuw zijn gebouwd met een vergunning op grond van de toen geldende regels, opeens zouden moeten gaan voldoen aan de energetische regels van nu. Samenvattend geldt dat de voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken hoger zijn dan voor te verbouwen bouwwerken en dat die voor te verbouwen bouwwerken hoger zijn dan die voor bestaande bouwwerken.

Dewet gaat, wat de technische toets van het ontwerp betreft, uit van een 'aannemelijkheids-toets'. Artikel 8.3b van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt namelijk dat een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt verleend als 'aannemelijk is' dat het ontwerp voldoet aan de voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Nog wel is van belang om te weten aan **welke** voorschriften precies van het Bbl een ontwerp wordt getoetst. Voor transformatie (= verbouw in termen van het Bbl) geldt dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 (verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van een gebruiksfunctie) en afdeling 7.1 (bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken) van het Bbl. Uit artikel 5.4 van het Bbl blijkt dat bij transformatie in beginsel wordt uitgegaan van het 'rechtens verkregen niveau'. Artikel 5.5 Bbl maakt duidelijk wat daarmee wordt bedoeld:

- 1 Het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of gedeelte daarvan is na een verbouwing niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing.
- 2 Voor zover het in het eerste lid bedoelde kwaliteitsniveau voorafgaand aan de verbouwing lager is dan het niveau voor bestaande bouw geldt in afwijking van eerste lid het niveau voor bestaande bouw als het ten minste aan te houden kwaliteitsniveau.
- 3 Voor zover het kwaliteitsniveau voorafgaand aan de verbouwing hoger is dan het niveau voor nieuwbouw geldt in afwijking van eerste lid het niveau voor nieuwbouw als ten minste aan te houden kwaliteitsniveau.

Kort gezegd is het 'rechtens verkregen niveau' het niveau dat het te verbouwen gebouw heeft voorafgaand aan de transformatie. Afdeling 5.3 van het Bbl geeft echter voor een aantal aspecten, zoals energiezuinigheid, aan dat bij verbouw niet het rechtens verkregen kwaliteitsniveau geldt, wat immers betrekkelijk laag kan liggen, maar een hoger niveau. Dat is – samengevat – wat lager dan het nieuwbouwniveau.

Het 'rechtens verkregen niveau' is een minimumniveau dat moet worden behaald bij verbouw. Het is daarom heel goed mogelijk dat een ontwerp 'vrijwillig' zich boven dat kwaliteitsniveau bevindt. Het is echter ook mogelijk dat een getransformeerd gebouw wel grotendeels (namelijk met uitzondering van de in afdeling 5.3 Bbl genoemde aspecten) het technische kwaliteitsniveau heeft van het oorspronkelijke gebouw. Dit kan verwarrend zijn voor kopers of huurders van appartementen in een getransformeerd gebouw. Zij kunnen gedacht hebben dat de woningen op het kwaliteitsniveau van nieuwbouw zijn gebouwd, maar dat hoeft dus geenszins het geval te zijn. Teleurstelling kan hun ten deel vallen.

Een voorbeeld is de zaak die leidde tot een uitspraak van de Raad van Arbitrage voor de Bouw van 22 maart 2023 (nr. 37.314). In geschil is of voor het appartement de nieuwbouw of de lagere verbouweisen gelden (van het Bouwbesluit). De arbiter overweegt als volgt:

'Het appartementengebouw is volledig nieuw opgetrokken, vanaf de in stand gehouden fundering van een gesloopt kantoorpand. Daarmee zou het werk onder "verbouw" zoals gedefinieerd in het Bouwbesluit 2012 vallen en zouden de desbetreffende eisen op het appartementengebouw van toepassing zijn.'

'Voor opdrachtgevers was dit uit de verkoopdocumenten echter in het geheel niet kenbaar. Daarin is een beeld geschetst van een gebruikelijke nieuwbouw, zonder voorbehoud ten aanzien van eventuele voor verbouw geldende lagere eisen. Dat de door de gemeente afgegeven vergunning gebaseerd is op een verbouwsituatie, maakt dat niet anders. Deze vergunning is namelijk geen contractstuk en is ook niet op een andere manier kenbaar gemaakt aan opdrachtgevers bij het aangaan van de aannemingsovereenkomst.'

'Naar het oordeel van arbiter mochten opdrachtgevers daarom verwachten dat het te realiseren appartementengebouw zou voldoen aan de voor nieuwbouw geldende eisen.'

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de verschillen tussen de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit.

TABEL 3.1 - Verschillen omgevingsvergunning voor bouw- en omgevingsplanactiviteit

TRANSFORMATIEPROJECT		
	Activiteit	Activiteit
Naam van de omgevingsvergunningsactiviteit	bouwactiviteit	omgevingsplanactiviteit
Waar de beoordelingsregels staan	besluit bouwwerken leefomgeving (nationaal)	omgevingsplan (lokaal)
Karakter van de beoordelingsregels	technisch	ruimtelijk
Inhoud van de beoordelingsregels	<ul style="list-style-type: none"> - draagkracht - stabiliteit - brandweerstand - energieprestatie - daglicht - en meer 	<ul style="list-style-type: none"> - hoogte - dichtheid - uiterlijk - gebruik - parkeren - en meer

3.4

Participatie

De Omgevingswet kent, anders dan de oude wetgeving, een belangrijke rol toe aan participatie bij de omgevingsvergunning. Voor transformatieprojecten, die zich doorgaans in een al bebouwde en dus gebruikte omgeving bevinden, is dit van betekenis. Bijzonder is dat de Omgevingswet regels voor privaat georganiseerde participatie bevat. Dat wil zeggen dat niet de overheid, maar de initiatiefnemer tot transformatie de participatie moet organiseren.

Er is wat participatie betreft een verschil tussen een omgevingsplanactiviteit die past binnen het omgevingsplan (binnenplanse omgevingsplanactiviteit) en een omgevingsplanactiviteit die in strijd is met het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

Omgevingsplanactiviteit past binnen het omgevingsplan

De aanvrager van de omgevingsvergunning moet gegevens aanleveren over participatie. Zo moet de aanvrager verplicht aangeven *of* er participatie is geweest. In principe *hoeft* de aanvrager dus geen participatie rondom het bouwplan te organiseren. En als er wel is geparticipeerd, dan moet de vergunningsaanvrager aangeven *hoe* dat is gebeurd en wat de resultaten ervan zijn middels een beschrijving (art. 7.4 Omgevingsregeling).

Als er geen participatie heeft plaatsgevonden, mag dat geen reden zijn voor het college van burgemeester en wethouders om de aanvraag buiten behandeling te laten. De aanvraag moet gewoon getoetst worden aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan. Dat zijn doorgaans regels over bouwdimensies (zoals bouwhoogte of bebouwingspercentage), architectonische vormgeving (welstand) en parkeren.

Ook al is er, bij een binnenplanse omgevingsplanactiviteit, geen strikte plicht om participatie te organiseren, dan nog is het nuttig om het wel te doen. Dit vanuit de gedachte dat het goed is om de omgeving te informeren over een aanstaande omgevingsvergunningaanvraag, om bouwplannen eventueel aan te passen naar aanleiding van ontvangen reacties en om eventuele knelpunten te achterhalen die tot juridische weerstand kunnen leiden.

Omgevingsplanactiviteit past niet binnen het omgevingsplan

Een hardere participatieverplichting geldt voor activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan. Bij deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning (art. 16.55, lid 7, Ow). De participatieverplichting geldt niet voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, maar alleen voor bepaalde activiteiten die de gemeenteraad heeft vastgelegd in een raadsbesluit. Dat kan heel goed ook betrekking op: gebouwen die worden getransformeerd naar woningen. Met andere woorden: de participatie, indien van toepassing, is verbonden aan de vergunningaanvraag en die heeft betrekking op een gebouw. De participatie betreft dus de schaal van het gebouw. In twee opzichten bestaan er wat participatie betreft verschillen tussen gemeenten. In de eerste plaats kan de ene gemeente bijvoorbeeld wel en de andere geen participatie eisen bij bepaalde bouwprojecten (waaronder transformatie) met een minimaal aantal woningen, bij een functiewijziging of in specifieke gebieden zoals in of nabij natuurgebieden. In de tweede plaats geeft de wet geen voorschriften over de inrichting van de participatie en wie daarbij betrokken moeten worden. Ook daar zijn dus verschillen tussen gemeenten te verwachten.

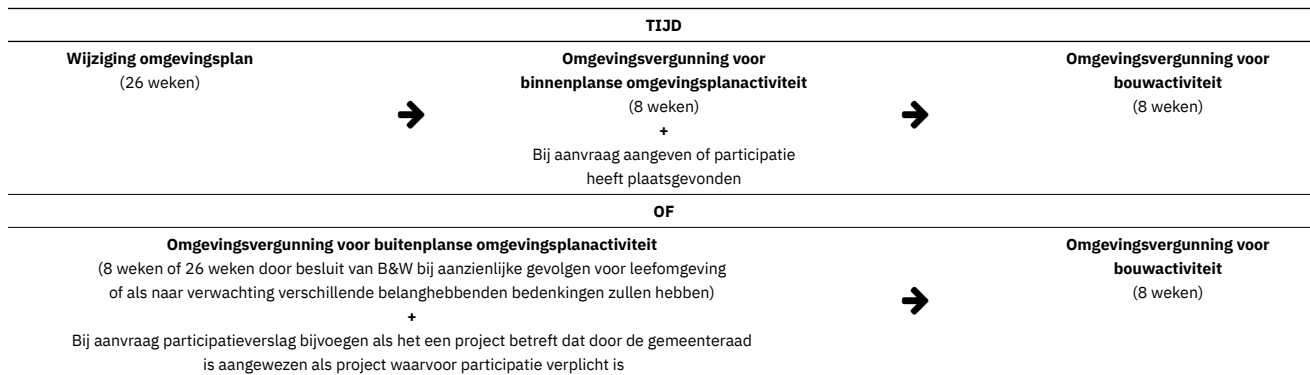
Voldoet de initiatiefnemer niet aan de participatieverplichting, dan stellen burgemeester en wethouders hem in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. Blijft de vergunningaanvrager daarmee achterwege, dan kunnen B en W de aanvraag buiten behandeling laten. Dit is een sanctie op het niet opvolgen van de participatieverplichting. Voldoet de vergunningaanvrager wel aan de participatieplicht, dan nemen B en W de uitkomst daarvan mee als onderdeel van het besluit of de buitenplanse activiteit aanvaardbaar is (in termen van de Omgevingswet: of sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'). Het ontbreken van steun vanuit de omgeving voor het project hoeft daarbij niet doorslaggevend te zijn. Met andere woorden, ondanks het ontbreken van steun kunnen B en W alsnog besluiten omgevingsvergunning te verlenen voor de buitenplanse activiteit, omdat er andere redenen zijn die maken dat er toch sprake is van een evenwichtige toedeling van de aan de orde zijnde functie voor die bepaalde locatie. Ook geldt het omgekeerde: de aanwezigheid van steun vanuit de omgeving mag niet het enige argument zijn dat maakt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van de functie aan de locatie. Het bestuursorgaan moet immers ook rekening kunnen houden met andere omstandigheden dan het aanwezig zijn van draagvlak. Daaronder begrepen zijn de kosten van een project, de relevantie van natuur(aantasting) en de belangen van degenen die niet vertegenwoordigd waren in het participatietraject.

Conclusie

Een initiatiefnemer van transformatie naar woningen heeft daarvoor toestemming nodig van B&W in de vorm van een omgevingsvergunning. Het verkrijgen van een omgevingsvergunning kost in de praktijk veel tijd en is daarom een belangrijk element van het gehele transformatieproces. In feite gaat het om twee omgevingsvergunningen. Een die de juridisch-planologische toestemming betreft (omgevingsvergunning voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en een voor de juridisch-technische toestemming (omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit). Verder bevat de Omgevingswet regels over participatie die voorheen niet bestonden. Ze zullen bij transformatieprojecten vaak worden toegepast, omdat het daarbij doorgaans gaat om activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan en het aannemelijk is dat veel gemeenten buitenplanse transformatieprojecten zullen aanmerken als projecten waarvoor participatie verplicht is. Bijzonder is dat de initiatiefnemer (= vergunningaanvrager) degene is die de participatie moet organiseren en een verslag daarvan overhandigt aan het bestuur.

Er vanuit gaande dat de initiatiefnemer tot transformatie eerst juridisch-planologische zekerheid wenst te verkrijgen op grond van een omgevingsvergunning voor een (binnen- of buitenplanse) omgevingsplanactiviteit alvorens kosten te maken voor een gedetailleerd bouwtechnisch ontwerp dat de basis is voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, leidt dat tot onderstaande tijdsbalk. De genoemde termijnen zijn termijnen van orde en geen fatale termijnen. Dat wil zeggen dat ze zonder veel consequenties kunnen worden overschreden door B&W.

TABEL 3.2 Tijdspaden voor aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten



Aandachtspunt is en was dat gebruikers van appartementen die door transformatie zijn ontstaan, zonder actieve voorlichting veelal geen weet zullen hebben van een lager technisch kwaliteitsniveau in vergelijking tot nieuwbouw in gevallen waarin de transformatie op rechtens verkregen niveau is uitgevoerd.