

## Herbestemming, regelgeving en gemeente

Drs. D.B. Stadig en mr. E.A. Minderhoud<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

In Nederland staat ca. 7 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte leeg. Daarnaast zijn er talloze leegstaande bedrijfsgebouwen, kerken, kloosters, woningen, voormalige postkantoren enzovoorts. Hier komen iedere dag nieuwe leegstaande vierkante meters bij. Maatschappelijk gezien is deze massale leegstand zeer ongewenst: leegstaande gebouwen betekenen kapitaalvernietiging en vormen een bedreiging van de leefbaarheid eromheen. Bovendien zijn er in de samenleving nog vele onvervulde ruimtelijke behoeften en willen wij in Nederland de resterende open ruimte zo min mogelijk verder bebouwen. Het is zaak dat er een breed proces van herbestemming en hergebruik op gang komt; tot op heden is dat te veel een kwestie van incidenten.

In dit artikel geven wij een overzicht van de planologische instrumenten waarmee herbestemming kan worden bevorderd. Wij concentreren ons daarbij op de omgevingsvergunning (voorheen: bouwvergunning) en op wat daarmee samenhangt. Wij beschrijven dit vanuit de invalshoek van een gemeente die de leegstand op haar grondgebied een probleem vindt en die herbestemming en hergebruik zo veel mogelijk wil bevorderen. Over financiële instrumenten beschikt zij daarvoor niet of nauwelijks, maar zij kan het nemen van initiatieven (door eigenaren of anderen) sterk bevorderen door *op voorhand duidelijkheid* te scheppen over hoe zij planologische regelgeving zal toepassen en kenbaar te maken dat *beleidsruimte maximaal* zal worden benut. Daarmee wordt het herbestemmen van leegstaande gebouwen voor (potentiële) initiatiefnemers minder risicovol. Bovendien is het goed te combineren met een slimme inzet van de Leegstandwet.

In de loop van het betoog zullen wij enkele verbeterpunten tegenkomen voor de wetgever. Wij zijn overigens terughoudend met het voorstellen van nieuwe regels, daar de wetgeving in het ruimtelijke domein de laatste jaren dermate vaak is gewijzigd dat nog slechts weinigen door de bomen het bos kunnen zien. Ons artikel is dan ook mede bedoeld om studenten en anderen (niet-juristen) op hoofdlijnen inzicht te bieden in de werking van de nieuwe regelgeving in een concreet geval: de herbestemming of het hergebruik van leegstaande panden.

Voor herbestemming of hergebruik is als regel een omgevingsvergunning nodig. De aanvraag daarvoor wordt door de gemeente getoetst aan, onder meer, het ter plaatse geldende bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Het zwaartepunt van dit artikel ligt bij de toets aan het bestemmingsplan, maar in paragraaf 6 zal kort op een uit het Bouwbesluit voortvloeiende beperking voor de herbestemming/transformatie van leegstaande gebouwen worden ingegaan.

---

<sup>1</sup> Erik Minderhoud is advocaat bij NautaDutilh te Amsterdam. Duco Stadig is voorzitter van het landelijke Herbestemmingsteam (H-team), dat door de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed is ingesteld om het proces van herbestemming van leegstaande gebouwen aan te jagen. De auteurs danken Eric de Rooy en Hans Barendregt (beiden dS+V Rotterdam) voor hun opmerkingen bij eerdere versies van dit artikel.

## 2. Bestemmingsplan

Bestemmingen worden geregeld in een bestemmingsplan. Er zijn ruwweg drie soorten bestemmingsplannen:

- a. *Rigide: alles is verboden, behalve wat uitdrukkelijk is toegestaan.* Het element van rechtszekerheid staat voorop. Percelen of bouwblokken hebben dan bijv. de aanduiding 'W' (wonen), 'K' (kantoren), 'B' (bedrijven), 'M' (maatschappelijke voorzieningen) etc.
- b. *Flexibel: alles is toegestaan wat niet is verboden.* In binnensteden, zoals de binnenstad van Amsterdam en het centrum van Rotterdam, gelden vaak dergelijke plannen, omdat functiewijziging daar veel voorkomt (en bestuurlijk wordt gewenst). De meeste percelen/bouwblokken hebben in Amsterdam de aanduiding 'G' - gemengde bestemming en in Rotterdam de bestemming 'Centrumdoeleinden'. Daar mag in beginsel alles, behalve de overlastgevende functies (bordelen, horeca, hinderlijke bedrijven, telefoonwinkels e.d.). Die laatste categorie is alleen toegestaan als dat bij het betreffende perceel in de regels en op de verbeelding (plankaart) uitdrukkelijk is aangegeven.
- c. *Half-flexibel:* het bestemmingsplan bepaalt dat Burgemeester en Wethouders ('B en W') binnen bepaalde regels het plan kunnen wijzigen, moeten uitwerken of ervan kunnen afwijken (art. 3.6 lid 1 Wro).

Indien bestemmingsplannen flexibel(er) zouden zijn, zou het wijzigen van de bestemming bij hergebruik/transformatie/herbestemming geen, of veel minder, problematisch zijn. Wij bevelen gemeenten daarom aan, bestemmingsplannen bij de periodieke herziening flexibel(er) te maken als in het plangebied een behoefte aan herbestemming wordt voorzien.

Voor de korte termijn helpt dat echter niet, omdat veel vigerende bestemmingsplannen inflexibel zijn. Bij aanhoudende leegstand zullen gemeenten, wanneer zij planologische medewerking willen verlenen aan het hergebruik of herbestemming van leegstaande gebouwen, nog jarenlang met bestemmingsplannen worden geconfronteerd die daaraan in de weg staan. Dergelijke bestemmingsplannen zullen ten behoeve van herbestemming moeten worden gewijzigd of er zal van moeten worden afgeweken.

## 3. Wijzigen of afwijken van het bestemmingsplan

Een bestaand bestemmingsplan kan ten behoeve van herbestemming worden gewijzigd of er kan van worden afgeweken. Wij bespreken hierna de verschillende mogelijkheden die daartoe bestaan en voorzien die mogelijkheden van onze beoordeling.<sup>2</sup> Achtereenvolgens komen aan de orde:

- a. *wijzigen bestaand bestemmingsplan voor een heel gebied,*
- b. *flexibilisering van het bestemmingsplan (wijzigingsbevoegdheid),*
- c. *postzegelbestemmingsplan voor een concreet leegstaand gebouw,*
- d. *Wabo-anticipatie,*
- e. *Wabo-projectbesluit,*
- f. *structuurvisie in combinatie met b of d,*
- g. *regeling kruimelgevallen.*

---

<sup>2</sup> Volledigheidshalve merken wij op dat naast herbestemming soms ook sprake is van volumewijziging, bijvoorbeeld als volume moet worden toegevoegd om een project rendabel te maken. Als die volumewijziging eveneens in strijd is met het bestemmingsplan, kan die in dezelfde procedure worden meegenomen.

In paragraaf 4 gaan wij vervolgens in op de mogelijke combinatie van a tot en met e met de Crisis- en herstelwet ('Chw'). In paragraaf 5 komt de *tijdelijke* afwijking aan de orde.

#### **a. Wijzigen van het bestaande bestemmingsplan voor een heel gebied**

In deze variant stelt de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan vast waarbij bestaande bestemmingen worden verruimd, in die zin dat - bijvoorbeeld - bestaande kantoorbestemmingen en/of industriële bestemmingen worden aangevuld met woon- en/of detailhandelbestemmingen. Dit impliceert een complete bestemmingsplanprocedure en ligt vooral voor de hand als sprake is van een wat groter gebied met veel leegstand of van een oud bestemmingsplan dat na vaststelling niet periodiek is herzien.<sup>3</sup> De gemeente zou dan alle, of een deel van, bijvoorbeeld, de kantoorbestemmingen of industriële bestemmingen met toepassing van afdeling 3.2 van de Wro kunnen veranderen in gemengde bestemmingen.<sup>4</sup> Als zich vervolgens concrete initiatieven voordoen, kunnen daarvoor reguliere omgevingsvergunningen worden afgegeven (doorlooptijd acht weken, eventueel met zes weken te verlengen<sup>5</sup>).

Deze procedure heeft echter in ieder geval de volgende bezwaren:

- Het maken van een bestemmingsplan kost veel tijd, vooral door de voorbereidingstijd (verkeerskundig onderzoek, akoestisch onderzoek, etc.) in de periode voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp van een bestemmingsplan;
- Slechts een vooraf niet altijd goed in te schatten deel van de grondgebruikers zal uiteindelijk de gegeven mogelijkheid benutten; voor het verkeers- en milieuonderzoek moet er niettemin van worden uitgegaan dat die grondgebruikers in theorie allemaal van de planologische verruiming gebruik zullen kunnen maken. Daarvan uitgaande kunnen bepaalde grenzen worden overschreden en moet bijv. een milieu-effectrapport worden gemaakt of zijn dure parkeeroplossingen nodig;
- Voorts moet toepassing worden gegeven aan afdeling 6.4 Wro (grondexploitatie); dit is slechts anders indien met alle eigenaren anterieure overeenkomsten zijn gesloten danwel aannemelijk is dat het vast te stellen bestemmingsplan niet voorziet in bouwplannen als bedoeld in artikel 6.12 Wro juncto artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening ('Bro').<sup>6</sup> Het maken van een exploitatieplan en/of het benaderen van alle particuliere eigenaren kost zeer veel (voorbereidings-) tijd en extra energie. De kosten zijn aanzienlijk, terwijl de kans op overeenkomsten met de betrokken eigenaren nihil lijkt. Zij hebben op dat moment immers vaak nog geen concrete plannen om tot een functiewijziging te komen.

---

<sup>3</sup> Artikel 3.1, tweede lid, Wro bepaalt dat de bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw wordt vastgesteld.

<sup>4</sup> Eventueel in combinatie met een binnenplanse afwijkingmogelijkheid voor volumevergrotingen van, bijvoorbeeld, maximaal 20%.

<sup>5</sup> Zie par. 3.2 van de Wabo 'De reguliere voorbereidingsprocedure', in het bijzonder artikel 3.9, eerste en tweede lid Wabo.

<sup>6</sup> Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, Wro is de gemeenteraad verplicht een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waarop een bij amvb aangewezen bouwplan is voorgenomen. In artikel 6.2.1 Bro zijn die bouwplannen opgesomd. Een exploitatieplan hoeft niet te worden gemaakt in de in artikel 6.12, tweede lid, Wro genoemde situaties.

- Tot slot leidt het werken met gemengde bestemmingen tot onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen. Dit kan juist weer een reden zijn dat bewoners of bedrijven vertrekken of zich ergens niet willen vestigen, terwijl met het bestemmingsplantraject juist het tegenovergestelde wordt beoogd.

Per saldo is deze variant - weliswaar de koninklijke weg - begaanbaar, maar nauwelijks geschikt voor het op korte termijn wijzigen van de bestemming van leegstaande gebouwen.

## **b. Flexibilisering van het bestemmingsplan (wijzigingsplan)**

Enkele van de hierboven geschetste bezwaren kunnen op de langere termijn worden ondervangen door het nieuwe bestemmingsplan *half-flexibel* te maken (zie variant c. hierboven). Art. 3.6, eerste lid Wro maakt het mogelijk dat een bestemmingsplan regels geeft binnen welke B en W dat plan kunnen wijzigen, het moeten uitwerken of er met een omgevingsvergunning van kunnen afwijken (voorheen: er ontheffing van kunnen verlenen).

Van deze drie flexibiliteitsinstrumenten lijkt bij hergebruik van leegstaande gebouwen de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid het meest geschikt. Die wijzigingsbevoegdheid dient echter wel objectief te zijn begrensd. Daarbij kan belang toekomen aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan het voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.<sup>7</sup> Wij menen dat de wijzigingsbevoegdheid in ieder geval geschikt is wanneer deze betrekking heeft op een niet al te groot en duidelijk in de planregels en op de plankaart begrensd deel (of delen) van het plangebied. Een dergelijk deelgebied zal in ieder geval niet zodanig omvangrijk mogen zijn dat toepassing van de wijzigingsbevoegdheid leidt tot grootschalig hergebruik en herbestemming van leegstaande panden in het hele plangebied. Daarvoor is de wijzigingsbevoegdheid niet bedoeld.

Voor het maken van een wijzigingsplan geldt de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van artikel 3.9a Wro en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). De doorlooptijd bedraagt zes maanden. De wijzigingsregels kunnen, bijvoorbeeld, inhouden dat K-bestemmingen in W-bestemmingen kunnen worden gewijzigd tot maximaal een bepaald aantal woningen. Aldus kan tevens worden voorkomen dat sommige drempelwaarden en/of grenswaarden die voortvloeien uit milieuregelgeving worden overschreden. Na de vaststelling en inwerkingtreding van het wijzigingsplan worden aanvragen om omgevingsvergunningen voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo (acht weken met eventueel verlenging met zes weken).

Voor een wat groter gebied met veel leegstand of een duidelijke herstructureringsopgave, zouden gemeenten derhalve kunnen overwegen een flexibel bestemmingsplan te maken dat B en W binnen objectieve grenzen de bevoegdheid geeft om - voor concrete delen van het plangebied - binnen bepaalde regels af te wijken voor wat betreft bouw- en gebruiksvoorschriften.

Wanneer een gemeente leegstaande gebouwen *op korte termijn* wil laten hergebruiken voor andere bestemmingen, dan levert het vaststellen van een flexibel bestemmingsplan met wijzigingsbevoegdheid geen werkelijke tijdswinst

---

<sup>7</sup> ABRvS 21 april 2010, AB 2010/163, m.nt. A.A.J. de Gier.

op. Niet alleen moet alsdan eerst de koninklijke weg van het bestemmingsplan worden gevolgd, vervolgens moet ook nog eens een wijzigingsplan worden vastgesteld voordat de omgevingsvergunning kan worden verstrekt. Daarnaast geldt dat binnen het deelgebied waarvoor de wijzigingsbevoegdheid geldt, nog steeds niet vooraf duidelijk is welke grondeigenaren gebruik zullen willen maken van de wijzigingsbevoegdheid, en welke niet, terwijl per saldo ook nog steeds toepassing zal moeten worden gegeven aan afdeling 6.4 Wro en in beginsel kostenverhaal zal moeten plaatsvinden.

In procedurele zin kan wél een versnelling worden gerealiseerd wanneer de gemeenteraad met toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling bepaalt dat het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan zal worden gecoördineerd met de voorbereiding en het bekendmaken van één of meer aanvragen om omgevingsvergunning.<sup>8</sup> In dat geval staat tegen de met toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling voorbereide en tegelijk te nemen besluiten beroep in één instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>9</sup> De beroepsprocedure bij de Afdeling verloopt bovendien sneller dan gebruikelijk. De Afdeling dient immers binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift te beslissen. Toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling kan dus tot tijdswinst leiden.

### **c. Postzegelbestemmingsplan voor een concreet leegstaand gebouw**

Een deel van de bezwaren onder a en b doet zich niet voor wanneer de gemeente, in reactie op concrete initiatieven van eigenaren, besluit bestemmingsplannen te maken voor individuele leegstaande gebouwen. Dergelijke bestemmingsplannen worden ook wel postzegelbestemmingsplannen of postzegelplannen genoemd. De voorbereidingstijd ten opzichte van de varianten a (en b) is beduidend minder omdat het bestemmingsplan betrekking heeft op een klein gebied en omdat waarschijnlijk, afhankelijk van de wensen van de eigenaar/initiatiefnemer, kan worden gewerkt met concrete eindbestemmingen. Wel kan de gemeente het zich moeilijk maken door in de onderzoeken naar, bijvoorbeeld, de toekomstige verkeerssituatie, het geluid en de luchtkwaliteit vooruit te lopen op een mogelijk eindscenario voor een groter gebied waarbij tevens wordt uitgegaan van worst-case varianten. Dat is juist niet de bedoeling. Het verdient aanbeveling bij de voorbereiding van het postzegelplan zoveel mogelijk uit te gaan van het concrete project.

In deze variant kan er bij een goede planning sprake zijn van aanzienlijke tijdswinst ten opzichte van de varianten a en b. De bestemmingsplanprocedure kan in variant c al op basis van een voorlopig ontwerp (van het bouwplan) worden gestart. Het ontwerp- en planproces kunnen in deze variant min of meer parallel lopen, hetgeen de effectieve proceduretijd bekort.

Niettemin moet toch eerst de hele bestemmingsplanprocedure worden doorlopen voordat de omgevingsvergunning kan worden afgegeven. Wanneer de gemeenteraad echter besluit de gemeentelijke coördinatie-regeling toe te passen, kan de procedure tot vaststelling van het postzegelplan worden gecoördineerd met de betreffende aanvraag om een omgevingsvergunning. Dat betekent forse

---

<sup>8</sup> Zie paragraaf 3.6.1 Wro (gemeentelijke coördinatie-regeling) en met name artikel 3.30, eerste lid aanhef en onder b Wro. Daar worden het wijzigingsplan en de omgevingsvergunning uitdrukkelijk genoemd. In dat geval staat tegen de gecoördineerd voorbereide besluiten slechts beroep in één instantie open.

<sup>9</sup> Zie artikel 8.2, eerste lid aanhef en onder e Wro en artikel 8.3 Wro.

tijdwinst. Voor de wijze waarop de procedure in dit geval verloopt, verwijzen wij naar de slotalinea onder variant b.

In deze variant kan waarschijnlijk eenvoudiger, aan de hand van de concrete projectgegevens, worden vastgesteld of kostenverhaal ingevolge afdeling 6.4 Wro dient plaats te vinden. Wanneer dat het geval is, is een exploitatieplan niet nodig als de Gemeente en de initiatiefnemer/eigenaar voor het vaststellen van het postzegelbestemmingsplan een anterieure overeenkomst sluiten. Daarin kán onder omstandigheden een bijdrage van de eigenaar worden gevraagd aan eventuele bovenplanse kosten. Omdat de initiatiefnemer in dit geval een concreet belang heeft bij het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan, is de kans op daadwerkelijke overeenstemming voorafgaand aan de start van de bestemmingsplanprocedure vele malen groter dan in de onder a. en b. genoemde varianten. Voordeel is ook dat de nieuwe bestemming bekend zal zijn en dat dus niet hoeft te worden gewerkt met gemengde bestemmingen, tenzij de gemeenteraad daar de voorkeur aan geeft.

Per saldo scoort variant c beduidend beter dan de varianten a en b, zeker als de coördinatie-regeling wordt toegepast.

#### **d. De Wabo-anticipatie**

Na lezing van artikel 2.12 van de Wabo zou bij sommigen ook de volgende variant in beeld kunnen komen. In die variant neemt de gemeenteraad eerst een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro en verklaart hij dat een postzegelbestemmingsplan wordt voorbereid voor een gebied(je) met een leegstaand gebouw. Ook bij een concreet project kan immers een voorbereidingsbesluit worden genomen voor het gebied waar het project betrekking op heeft. Bij het nemen van een voorbereidingsbesluit hoeft geen wettelijke voorbereidingsprocedure te worden gevoerd. Tegen het voorbereidingsbesluit staat geen bezwaar of beroep open. Het is een vrij eenvoudig besluit. Een voorbereidingsbesluit blijft één jaar van kracht.

Artikel 3.7, vierde lid, Wro bepaalt dat bij het voorbereidingsbesluit, om te voorkomen dat het aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het (postzegel)bestemmingsplan te geven bestemming, kan worden bepaald dat het verboden is het gebruik van de aangewezen gronden te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat binnen de bij het voorbereidingsbesluit te geven regels bij een omgevingsvergunning van het verbod kan worden afgeweken.

Denkbaar is dat de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit neemt waarbij wordt bepaald dat het verboden is het gebruik van de aangewezen gronden te wijzigen, maar dat bij een omgevingsvergunning van dat verbod kan worden afgeweken, indien en voor zover het betreft het herbestemmen van gebouwen die langer dan een zekere periode leegstaan.

Wanneer vervolgens gedurende de looptijd van het voorbereidingsbesluit een aanvraag wordt ingediend voor een omgevingsvergunning die voorziet in een dergelijke herbestemming, dan zou op basis van artikel 2.12, eerste lid aanhef en onder d Wabo kunnen worden betoogd dat die aanvraag zou kunnen worden verleend, met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 Wabo (beslissing binnen acht weken + eventueel zes weken). Artikel 2.12, eerste lid aanhef en onder d Wabo luidt immers: 'Voor zover de aanvraag

betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c<sup>10</sup>, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend: (d) indien de activiteit in strijd is met een voorbereidingsbesluit: met toepassing van de in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels inzake afwijking'. Met andere woorden: wanneer de aanvraag om de omgevingsvergunning weliswaar in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, maar overeenstemt met de afwijkingsregels van het voorbereidingsbesluit, zou de omgevingsvergunning bij deze uitleg van de tekst van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder d Wabo kunnen worden verleend. Dat zou alsdan wellicht ook nog kunnen gelden wanneer de afwijkingsregels in het voorbereidingsbesluit niet nader zouden zijn gemotiveerd.

Ofschoon een dergelijke uitleg een zekere aantrekkingskracht zal uitoefenen op de voorstanders van snelle herbestemming van leegstaande gebouwen, staat deze uitleg haaks op de tekst van artikel 2.12, eerste lid aanhef en onder d, wanneer dit artikel wordt gelezen in samenhang met de rest van artikel 2.12 Wabo. De opsomming in de onderdelen a tot en met d van artikel 2.12, eerste lid, moet niet worden gelezen als een reeks alternatieve mogelijkheden, maar als een reeks voorwaarden waaraan tegelijkertijd moet zijn voldaan. Met andere woorden: wanneer een aanvraag betrekking heeft op een activiteit die weliswaar in overeenstemming is met de afwijkingsregels van het voorbereidingsbesluit, maar in strijd is met het bestemmingsplan, dan zal die afwijking toch moeten worden vergund met toepassing van het 'Wabo-projectbesluit' als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid aanhef en onder a sub 3 Wabo.

Per saldo valt deze variant af. Toepassing vergt een wijziging van artikel 2.12 Wabo en, mogelijk, ook van artikel 3.7, vierde lid Wro.

#### **e. Het 'Wabo-projectbesluit'**

Het projectbesluit heette tot 1 juli 2008 een vrijstelling ex artikel 19 (oud) WRO, daarna vanaf 1 juli 2008 tot 1 oktober 2010 een projectbesluit en vanaf 1 oktober 2010: 'het besluit als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid aanhef en onder a sub 3 Wabo'. Voor de leesbaarheid van dit artikel zullen wij deze specifieke omgevingsvergunning korthedshalve aanduiden als 'Wabo-projectbesluit'. Voordeel van de nieuwe rechtsfiguur is dat die niet meer binnen een bepaalde tijd in een bestemmingsplan hoeft te worden ingepast. Ofschoon bestemmingsplanjuristen er nogal eens tegen willen zijn, is het vanaf 1 oktober 2010 dus weer mogelijk ruimtelijke ordening te bedrijven met Wabo-projectbesluiten.

Omdat B en W in het algemeen het bevoegde orgaan zijn tot het verlenen van omgevingsvergunningen zijn B en W ook bevoegd tot het nemen van Wabo-projectbesluiten. De gemeenteraad is daartoe niet langer bevoegd. Dat zou tijdswinst kunnen opleveren, ware het niet dat op grond van artikel 2.20a Wabo en artikel 2.27 Wabo juncto artikel 6.5, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht ('Bor') de gemeenteraad wel een verklaring van geen bedenkingen zal moeten afgeven. Dat laatste betekent dat verzoeken tot het nemen van Wabo-projectbesluiten zullen moeten worden geagendeerd voor vergadering van de bevoegde raadscommissie en de gemeenteraad. En daarmee kan een aanzienlijke hoeveelheid tijd zijn gemoeid. Sommige gemeenteraden (waaronder die van Amsterdam en Nieuwegein) hebben inmiddels met toepassing van artikel 6.5, derde lid, Bor besloten om bij herbestemming van leegstaande gebouwen van

---

<sup>10</sup> Een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo is onder andere een activiteit die bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (..) of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van de Wro.

hun verklaringen van geen bedenkingen-bevoegdheid af te zien. Een handelwijze die wij ook andere gemeenten adviseren, aangezien het juist bij leegstand van gebouwen voor zowel de eigenaar als ook de gemeente uiterst wenselijk is dat op zo kort mogelijke termijn tot een invulling van die gebouwen kan worden overgegaan.

Op de totstandkoming van een Wabo-projectbesluit is ingevolge artikel 3.10 Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Krachtens artikel 3.12, zevende lid Wabo bedraagt de beslistermijn zes maanden, te rekenen vanaf de dag van de indiening van de aanvraag om het Wabo-projectbesluit. Wij wijzen erop dat daarvoor meestal een definitief ontwerp (van het bouwplan) nodig zal zijn, dus de procedure start pas laat in het proces. Wanneer de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft, kan de beslistermijn bovendien met maximaal zes weken worden verlengd. Indien geen zienswijzen worden ingebracht, kan de procedure echter circa twee maanden korter duren. Indieners van zienswijzen kunnen in beroep gaan bij de rechtbank en daarna in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling').

Voordeel van deze figuur is dat geen onderzoeken dienen te worden verricht naar de (milieu)consequenties voor het hele gebied, maar slechts voor de kavels die het betreft. Ook dat scheelt voorbereidingstijd. Voordeel is ook dat vraaggestuurd wordt gewerkt en dat bij concrete initiatieven maatwerk kan worden geleverd.

Ook in deze variant kan waarschijnlijk vrij eenvoudig, aan de hand van de aanvraag voor de omgevingsvergunning, worden vastgesteld of kostenverhaal ingevolge afdeling 6.4 Wro dient plaats te vinden. Wanneer dat het geval is, is een exploitatieplan weer niet nodig als de Gemeente en de initiatiefnemer/eigenaar voor het vaststellen van het postzegelbestemmingsplan een anterieure overeenkomst sluiten die voorziet in kostenverhaal. Onder omstandigheden kan weer een bijdrage van de eigenaar/initiatiefnemer worden gevraagd in de bovenplanse kosten. De kans op een overeenkomst is net als onder variant c. groot.

Nadeel van deze variant is dat tegen het Wabo-projectbesluit beroep in twee instanties openstaat, eerst bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling. Als gevolg daarvan kan het geruime tijd duren voordat een eigenaar/ initiatiefnemer beschikt over een onherroepelijke omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het vigerende bestemmingsplan.

Die tijd kan weer worden bekort door toepassing van de coördinatieregeling: weliswaar is er geen bestemmingsplanprocedure waarmee kan worden gecoördineerd, maar art 3.30 Wro maakt ook coördinatie met andere besluitvormingsprocedures mogelijk.

De variant is per saldo uitvoerbaar, zeker wanneer procedurele tegenstand niet waarschijnlijk is. De herbestemming van leegstaande panden met toepassing van deze variant is, afgezien van de meer uitgebreide beroepsmogelijkheden ook relatief eenvoudiger dan bij toepassing van variant c omdat niet én een planologische bestemmingsplanprocedure hoeft te worden gevolgd én vervolgens een omgevingsvergunning dient te worden verkregen.

Wel zou deze variant naast een bestemmingsplanprocedure als genoemd onder variant a kunnen worden toegepast. Voor het nemen van een Wabo-projectbesluit is immers een goede ruimtelijke onderbouwing vereist (zie artikel 2.12, eerste lid aanhef en onder a sub 3 Wabo). Wanneer al een nieuw bestemmingsplan is opgesteld en in dat kader alle (milieu)onderzoeken zijn verricht, kan dat nieuwe bestemmingsplan zonder probleem fungeren als goede ruimtelijke onderbouwing.

De Wabo-projectbesluitprocedure loopt dan naast de bestemmingsplanprocedure en kan op veel kortere termijn tot een vergunning leiden. De bestuurlijke procedures rond bestemmingsplannen lopen van oudsher immers vele malen trager dan de procedures rond individuele aanvragen. Mocht er beroep worden ingesteld tegen de verleende omgevingsvergunning, dan heeft deze variant nog een ander groot voordeel. Op het moment dat het nieuwe bestemmingsplan dat het bouwplan zondermeer toelaat in werking treedt, acht de Afdeling bestuursrechtspraak een beoordeling van de verleende afwijking van het bestemmingsplan niet meer relevant. Wanneer opnieuw omgevingsvergunning zou worden aangevraagd, zou het plan immers als passend binnen het dan geldende bestemmingsplan moeten worden beschouwd. Een achterhoedegevecht over de vraag of in het verleden terecht is afgeweken van het bestemmingsplan acht de Afdeling dan niet meer relevant.

#### **f. Structuurvisie in combinatie met variant c of e**

Indien de varianten c of e worden gebruikt om in een groter gebied mee te werken aan initiatieven die zich aandienen, kan als bezwaar gelden dat ruimtelijke ordening wordt bedreven op basis van incidenten. De behoefte kan bestaan eerst zicht te hebben op de te verwachten ontwikkelingen in het gebied als geheel. Hiervoor is een door de gemeenteraad voor het betreffende gebied vast te stellen structuurvisie<sup>11</sup> geschikt. In die structuurvisie kan de planologische mogelijkheid worden gecreëerd om in (een deel van) het gebied bestemmingen per kavel of cluster van kavels te transformeren in andere bestemmingen en/of om mee te werken aan beperkte volumewijzigingen als die nodig zijn om herbestemming haalbaar te maken. Ten behoeve van die structuurvisie kan ook het nodige onderzoek worden verricht. De gemeenteraad kan bij het vaststellen van de structuurvisie tevens, en onder verwijzing naar de structuurvisie, met toepassing van artikel 6.5, derde lid Bor het herbestemmen van leegstaande gebouwen aanwijzen als categorie waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist.

Per concreet geval kan de gemeente na de vaststelling van de structuurvisie één van de varianten c of e toepassen en voor de ruimtelijke onderbouwing verwijzen naar de structuurvisie.

Tegen het besluit tot vaststelling van de structuurvisie staat geen beroep open. Dat scheelt in ieder geval procedure tijd, al is het natuurlijk wel een extra stap in het gehele planproces. Die stap zal, zo schatten wij in, zo'n half jaar tot één jaar tijd in beslag nemen, ervan uitgaande dat de structuurvisie beperkt wordt tot het gebied waar sprake is van structurele leegstand van gebouwen.

#### **g. Regeling Kruiemelgevallen**

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 2 Wabo bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo (het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, enz.) toch een omgevingsvergunning kan worden verleend 'in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen'. Die algemene maatregel van bestuur is het Bor. In artikel 2.7 van het Bor worden deze gevallen aangewezen: zij zijn opgesomd in artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Het betreft in alle gevallen planologische kruimelgevallen (schuurtjes, antennes, dakkapellen e.d.). Voor ons doel is slechts interessant de mogelijkheid om het gebruik van een binnen de bebouwde kom gelegen gebouw van max. 1.500 m<sup>2</sup> te wijzigen, al

---

<sup>11</sup> Zie hoofdstuk 2 Wro, de artikelen 2.1 tot en met 2.4 Wro.

dan niet in samenhang met inpandige bouwactiviteiten.<sup>12</sup> Ingevolge artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor dient het aantal woningen in zo'n geval echter gelijk te blijven, wat de bruikbaarheid van deze mogelijkheid bij herbestemming van leegstaande kantoor- en bedrijfsgebouwen in woonruimte verhindert. Bij herbestemming van leegstaande kantoor- en bedrijfsgebouwen in andere bestemmingen kan deze variant echter wel uitkomst bieden.

Ofschoon de wettekst algemeen is geformuleerd, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever slechts op planologische kruimelgevallen heeft gedoeld. Het ligt dan ook niet voor de hand hier een drastische verruiming ten behoeve van herbestemming te bepleiten. Wél is ons inziens goed te verdedigen dat de beperking met betrekking tot het aantal woningen wordt geschrapt. Bij een gebouw met een oppervlakte van niet meer dan 1.500 m<sup>2</sup> kan het om hooguit 20 woningen gaan, een grens die aansluit bij de hierna te noemen grens uit de Crisis- en herstelwet. Evenzo zou dan de beperking met betrekking tot de inpandigheid van de verbouwing moeten worden geschrapt, zodat ook werkzaamheden aan de gevel kunnen worden uitgevoerd.

Een omgevingsvergunning kan in dat geval met inachtneming van de reguliere voorbereidingsprocedure worden verleend.

#### **h. Omgevingsvergunningvrij bouwen**

In artikel 3 van bijlage II bij het Bor zijn de categorieën gevallen opgesomd waarin voor bouwactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist. Voor een eventuele afwijking van het bestemmingsplan is in die gevallen echter wel een omgevingsvergunning vereist voor het afwijken van het geldende bestemmingsplan.<sup>13</sup> Tot die categorieën behoort ingevolge artikel 3, zevende lid, Bor: een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- h. geen verandering in de draagconstructie,
- i. geen verandering van de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering,
- j. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, en
- k. geen uitbreiding van het bouwvolume.

Wanneer een concreet bouwplan voldoet aan deze vereisten en past binnen het geldende bestemmingsplan, kan het worden gerealiseerd zonder dat een omgevingsvergunning is vereist. In aansluiting op een nieuw bestemmingsplan (de variant onder a of b), is dit op het eerste gezicht een interessante optie. Na de bestemmingsplanprocedure kan de initiatiefnemer immers direct tot wijziging van het gebouw overgaan zonder eerst een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van de benodigde bouwactiviteiten af te hoeven wachten. Artikel 5 van bijlage II bij het Bor bepaalt echter dat ook bij toepassing van artikel 3 het aantal woningen gelijk dient te blijven. En daarmee deelt deze variant het lot van variant g.

---

<sup>12</sup> Zie artikel 4, negende lid, van bijlage II bij het Bor.

<sup>13</sup> Zie ook J.H.G.van den Broek, Omgevingsvergunningvrij in *Gst.* 2010,7345 en Vzng. Rb. Den Bosch 6 oktober 2010, LJN: BO2154 en *TBR* 2010/219 (*Tuinpaviljoen Oss*) m.nt. A.G.A.Nijmeijer.

## Conclusies

- Het vaststellen van een bestemmingsplan dat voor grote delen van een gebied met leegstand voorziet in gemengde bestemmingen (variant a) is geen aantrekkelijke variant. De nadelen zouden wel eens groter kunnen zijn dan de voordelen.
- Voor gebieden met veel leegstand is de vaststelling van een bestemmingsplan met één of meer wijzigingsbevoegdheden voor de deelgebieden met leegstaande gebouwen een te overwegen variant (variant b). De herbestemming van dergelijke gebouwen zal echter niet op een korte termijn kunnen worden geëffectueerd. Toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling kan het proces onder omstandigheden niettemin versnellen. De wijzigingsbevoegdheid dient objectief te zijn begrensd.
- Kleinere, op zichzelf staande projecten kunnen worden gerealiseerd met behulp van een postzegelbestemmingsplan en een omgevingsvergunning (variant c). Deze variant scoort beter dan de eerste twee varianten.
- De variant waarbij met een voorbereidingsbesluit wordt geanticipeerd op een aanvraag voor een omgevingsvergunning, welke aanvraag vervolgens met de reguliere voorbereidingsprocedure wordt vergund (variant d) vergt wetswijziging. Zij valt af.
- Voor wat grotere op zichzelf staande herbestemmingsprojecten is het Wabo-projectbesluit een goed alternatief (variant e). Variant c zou niettemin qua proceduretijd hoger kunnen scoren dan variant e wanneer de gemeenteraad bereid is bij variant c de gemeentelijke coördinatieregeling toe te passen. Alsdan is slechts beroep in één instantie mogelijk.
- Een combinatie van variant a met variant e lijkt eveneens grote voordelen te bieden.
- Een andere mogelijkheid is het vaststellen van een structuurvisie (variant f) als voorloper op de variant c en variant e. Een structuurvisie kan voorkomen dat teveel ad hoc planologie wordt bedreven. De samenhang tussen de verschillende deelprojecten wordt ermee bevorderd.
- Variant g (kruimelgevallen) en variant h (omgevingsvergunningvrij bouwen) zijn niet toepasbaar bij herbestemming van leegstaande kantoor- en bedrijfsgebouwen in woningen. Artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor verzet zich hiertegen. Bij transformatie in andere bestemmingen kunnen de varianten onder omstandigheden uitkomst bieden.

## 4. De Crisis- en herstelwet

Inmiddels is de Crisis- en herstelwet ('Chw') in werking getreden. Deze wet bevat drie voorzieningen die voor herbestemming van leegstaande gebouwen van betekenis kunnen zijn:

- a. Afdeling 2 bevat een aantal bepalingen die vooral de beroepsfase bij de Raad van State versnellen. Zij zijn voor herbestemmingsprojecten dus slechts van belang als het tot beroep bij de Afdeling komt. Van belang is dan of een project valt onder één van de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij de Chw. Onderdeel 3.1 van die bijlage handelt over 'gebiedsontwikkeling en werken van lokaal of regionaal belang'. Het artikel doelt daarmee op '... werken (...) ten behoeve van de bouw van meer dan 20 woningen in een aangesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden'. Het is onzeker of de herbestemming van leegstaande gebouwen hieronder valt. Wanneer die herbestemming plaatsvindt in het kader van de herstructurering van kantoor- of bedrijventerreinen met veel

leegstand lijkt daar wel wat voor te zeggen. De tekst van onderdeel 3.1 van bijlage I bij de Chw is op dit punt niettemin voor meerdere uitleg vatbaar.

- b. Artikel 2.9 Chw introduceert het 'projectuitvoeringsbesluit' voor projecten die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van tenminste 12 en ten hoogste 2000 dan wel 1500 nieuwe woningen. Dit projectuitvoeringsbesluit is een novum: alle normaal toepasselijke wetten zijn niet van toepassing, met uitzondering van enkele specifieke wetten. Het besluit is méér dan een Wabo-projectbesluit, aangezien er meer inhoudelijke eisen aan worden gesteld. Omdat dit voor gemeenten een geheel nieuwe figuur is, de bevoegdheid berust bij de gemeenteraad en deze bevoegdheid zich niet leent voor delegatie of mandaat aan het college en het ook hier de vraag is of herbestemming eronder valt - bij herbestemming in woonruimte worden, strikt genomen, geen nieuwe woningen gebouwd maar een leegstaand gebouw *verbouwd* tot woningen - laten wij deze mogelijkheid verder buiten beschouwing.
- c. Afdeling 7 (de artikelen 2.18 en volgende) Chw bevat voorschriften voor de versnelde behandeling van lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat herbestemmingsprojecten daar niet onder vallen.

Al met al is het de moeite waard om na te gaan of de herbestemming van leegstaande gebouwen kan vallen onder het toepassingsbereik van onderdeel 3.1 van bijlage I bij de Chw. Als dat niet het geval is, zou op wijziging van het onderdeel kunnen worden aangedrongen opdat in meer gevallen afdeling 2 van de Chw van toepassing is.

## **5. Tijdelijke functies**

Wanneer de herbestemming een activiteit met een bepaalde termijn betreft en deze in strijd is met het bestemmingsplan, kunnen B en W met toepassing van artikel 2.12, tweede lid Wabo toch een omgevingsvergunning verlenen. Deze omgevingsvergunning komt overeen met de voor 1 oktober 2010 geldende tijdelijke ontheffing ex artikel 3.22 Wro. Op deze wijze kunnen tijdelijke functies worden vergund. Bij toepassing van deze mogelijkheid doet zich onder andere het probleem voor dat het moet handelen om een tijdelijke behoefte en dat de instandhoudingstermijn maximaal vijf jaar bedraagt. Uit objectieve feiten en omstandigheden moet blijken dat de activiteit bij afloop van de termijn ook daadwerkelijk wordt beëindigd. De maximale termijn van vijf jaar staat overigens niet meer in de Wabo, maar in de artikelen 5.16 en volgende van het Bor.

In de literatuur<sup>14</sup> wordt wel gepleit voor verruiming van de artikelen 5.16 en volgende van het Bor, met name ten behoeve van het toelaten van tijdelijke functies in transformatiegebieden in afwachting van de definitieve invulling van een dergelijk gebied. Mogelijk is de wetgever bereid het Bor (ook) te verruimen in die zin dat bestemmingen tijdelijk, bij voorkeur voor een aanzienlijk langere periode dan vijf jaar en zonder al te zware motiveringseisen, kunnen worden gewijzigd in een andere bestemming. Aan het einde van die termijn zou dan kunnen worden besloten omtrent een eventuele definitieve bestemming. Dit zou een goede aanvulling zijn op de hierboven in paragraaf 3 gegeven mogelijke procedures, vooral in de gevallen dat het economisch gezien inderdaad om een tijdelijke bestemming handelt.

---

<sup>14</sup> Zie R. van Bommel en E.A. Minderhoud, 'Tijdelijke functies in transformatiegebieden', *TBR* 2010/171, p. 946-952.

Bij de wetgever zou moeten worden gepleit voor verlenging van de vijfjaarstermijn. Daarbij kan worden verwezen naar de overwegingen in de memorie van toelichting op de Wet Kraken en Leegstand<sup>15</sup> waarbij de indieners van dit wetsvoorstel langduriger tijdelijke verhuur van kantoren overigens willen regelen via de lijst van kruimelgevallen (de hiervoor besproken variant g). Ook de motie Linhard c.s.<sup>16</sup> vraagt om de mogelijkheid om voor kantoorpanden een tijdelijke bestemming van tien jaar toe te staan.

Los daarvan is het verstandig om bij het maken van nieuwe bestemmingsplannen in het algemeen meer aandacht te besteden aan mogelijke tijdelijke functies en daarover in de plantoelichting iets op te nemen. Wanneer zich vervolgens een geval aandient, kan alsdan in ieder geval worden verwezen naar de plantoelichting. Dit vergemakkelijkt het maken van, in ieder geval een deel, van de motivering/ruimtelijke onderbouwing.

## **6. Toetsing aan het Bouwbesluit c.a.**

Als de bestemming is geregeld, kan in beginsel een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het gebouw worden afgegeven. Daarbij wordt ook getoetst aan het Bouwbesluit. In een brief van minister Vogelaar aan de Kamer uit het voorjaar van 2008<sup>17</sup> en de als bijlage daarbij gevoegde concept-Transformatiewijzer van de Stichting Bouwresearch wordt uitgebreid beargumenteerd dat in het geval van herbestemming/transformatie de gemeente beleidsvrijheid heeft: zij *kán* toetsen aan de in het Bouwbesluit opgenomen eisen voor het nieuwbouw-niveau, maar zij kan ook genoegen nemen met toetsing op het niveau van de eisen voor bestaande bouw.<sup>18</sup> Dit is geregeld in artikel 1.11 van het Bouwbesluit.

De moeilijkheid is evenwel dat veel gemeenten graag zo dicht mogelijk bij het nieuwbouwniveau gaan zitten en dat er per geval moet worden onderhandeld over het ten minste te behalen niveau, wat veel tijd en energie kost. De door gemeenten gewenste oplossingen leiden namelijk vaak tot hoge investeringen die voor de initiatiefnemer niet lonend zijn. Dit wordt geheel anders als de gemeente in beleidsregels *op voorhand* vastlegt dat zij bij herbestemming op het niveau van de bestaande bouw zal toetsen. In dat geval is er voor een initiatiefnemer op voorhand zekerheid en behoeft niet te worden onderhandeld. Zeker wanneer het gaat om een ook door de gemeente voorgestane herbestemming/transformatie, lijkt een dergelijke beleidslijn zeer verdedigbaar.

In de memorie van toelichting op de Chw onder 1.3.2 werd overigens aangekondigd dat het Bouwbesluit juist op dit punt zou worden gewijzigd: voor verbouwactiviteiten zou toetsing aan het niveau bestaande bouw verplicht worden gesteld. Inmiddels blijkt een iets andere insteek te zijn gekozen: er is een wijziging van het Bouwbesluit in voorbereiding waarbij het (gedeeltelijk nog uit te werken) verbouwniveau verplicht wordt.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 560, nr. 6.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, nr. XI.

<sup>17</sup> VROM kenmerk DBO 2008027112.

<sup>18</sup> Of het verbouwniveau, als dat is gedefinieerd, of het rehtens verkregen niveau, als er voor bestaande bouw geen voorschrift geldt.

<sup>19</sup> Antwoord Minister van WWI d.d. 29-7-2010 (kenmerk 10-WWI-B012), over de renovatie van portiekflats.

## **7. Tot slot**

De herbestemming/transformatie van gebouwen is vaak een lastige opgave. Met dit artikel hebben wij gemeenten en initiatiefnemers een duidelijker kader willen bieden voor de realisatie van dit soort initiatieven. Duidelijk is dat bestemmingsplannen vaak een drempel opleggen, maar door creatief om te gaan met de geschetste mogelijkheden van globale bestemmingsplannen, postzegelbestemmingsplannen, wabo-projectbesluiten en de coördinatie-regeling uit de Wro, kunnen gemeenten vaak toch op afzienbare termijn tot de afgifte van de vereiste omgevingsvergunning komen. Wanneer enerzijds de wetgever behulpzaam is met het iets verruimen van de regeling voor vergunningvrij bouwen en de termijn waarvoor tijdelijk afgeweken kan worden van bestemmingsplannen en anderzijds gemeenten gaan beseffen dat het stellen van de uit het Bouwbesluit voortvloeiende nieuwbouweisen in een groot aantal gevallen leidt tot (uit financieel oogpunt) onoplosbare opgaven voor initiatiefnemers, zal de herbestemming/transformatie van leegstaande gebouwen toch op praktische wijze vorm gegeven kunnen worden.