

WONEN URGENT

De juridische (on)mogelijkheden van het realiseren van tijdelijke huisvesting

Arbeidsmigranten die maar voor een aantal maanden huisvesting nodig hebben. Mensen die plots op straat staan en meteen onderdak moeten krijgen. De grote golf studenten die elk jaar weer in september moet worden ondergebracht. Nederland kent tal van groepen die op een bepaald moment een urgente huisvestingsvraag hebben die acuut moet worden opgelost. Vormen van tijdelijke huisvesting zijn daarvoor uitermate geschikt, maar er bestaat veel onduidelijkheid over de juridische (on)mogelijkheden. Deze tekst is bedoeld om hierin helderheid te scheppen. Hoe maak je tijdelijke huisvesting planologisch mogelijk, aan welke technische eisen moet deze voldoen en wanneer kan er strijd ontstaan met de milieuwetgeving?

1. Inleiding

Expansievat

Nederland heeft een geweldige traditie in volkshuisvesting, maar is niet in staat om flexibel te reageren op acute en kortdurende huisvestingsvragen. Arbeidsmigranten overspoelen de grote steden en de tuinbouwgebieden en zoeken sobere huisvesting voor een aantal maanden. Jaarlijks zijn duizenden studenten op hetzelfde moment op zoek naar woonruimte. Mensen die plotseling op straat staan wegens illegale onderhuur, huurschuld of echtscheiding kunnen niet op korte termijn terecht in de sociale huursector, waar in de meeste plaatsen wachttijden gelden van meer dan een jaar. Ook de mogelijkheden in de kleine particuliere huursector zijn beperkt. Nederland heeft daarom behoefte aan een flexibel expansievat voor de woningmarkt. Aan woonruimte met als primaire kenmerk de directe beschikbaarheid. Sobere, betaalbare eenpersoonshuisvesting voor een huurperiode van gemiddeld drie tot negen maanden, in afwachting van vertrek of permanente huivering van de bewoner.

Deze tijdelijke woonruimte is in potentie voldoende voorhanden. In Nederland staan veel leegstaande panden, zoals kantoren en (verouderde) bedrijfspanden. Ook zijn er in steden vele lege plekken die wachten op een blijvende invulling en tijdelijk kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld de plaatsing van tijdelijke wooneenheden. Het gebruik maken van al deze mogelijkheden stuit in de praktijk op barrières. Overheden hebben moeite met het beoordelen van de plannen en weten niet goed hoe ze passen in de regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouw en milieu.

De Wabo

De SEV heeft, in samenwerking met het voormalige ministerie van VROM en de VNG, het initiatief genomen om de juridische mogelijkheden voor tijdelijke woon- en logiesbestemmingen binnen de huidige wet- en regelgeving helder op een rij te zetten. Deze wet- en regelgeving is sinds 1 oktober 2010 ondergebracht in de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De Wabo heeft als voordeel dat de initiatiefnemer voor een bouwwerk maar één vergunning hoeft aan te vragen, in plaats van de reeks vergunningen van vroeger. Ook voor tijdelijke bouwwerken is dus voortaan alleen nog maar de omgevingsvergunning nodig.

De Wabo wijkt inhoudelijk niet of nauwelijks af van de afzonderlijke wetten en regels waaraan tijdelijke bouwwerken voorheen moesten voldoen. Voor de herkenbaarheid worden in de tekst daarom, voor zover relevant, steeds de oude en de nieuwe bepaling genoemd. In de Wabo is wel sprake van stroomlijning van proceduretermijnen. De nieuwe wet kent twee soorten procedures, de reguliere en de uitgebreide. De reguliere procedure leidt tot een omgevingsvergunning in maximaal acht weken, de uitgebreide procedure neemt 26 weken in beslag. Beide procedures kunnen eenmalig worden verlengd met zes weken. Van een uitgebreide procedure is sprake als het project voor tijdelijke huisvesting in strijd is met het geldende bestemmingsplan en er volgens de Wabo een projectbesluit moet worden genomen. De reguliere procedure is aan de orde bij lichte, relatief eenvoudige projecten die niet strijdig zijn met het bestemmingsplan plus enkele lichte afwijkingen van het bestemmingsplan. Dit komt hierna nader aan de orde.

Drie vragen

Hierna komen de belangrijkste vragen aan bod die bij overheden leven rondom het beoordelen van plannen voor tijdelijke huisvesting. Het zijn er drie:

- hoe kan het realiseren van tijdelijke huisvesting planologisch worden geregeld (het 'ruimtelijke ordeningspoor');
- aan welke bouwregels moet tijdelijke huisvesting voldoen (het 'bouwspoor');
- in hoeverre kan het realiseren van tijdelijke huisvesting strijd opleveren met de milieuwetgeving (het 'milieuspoor').

Aan het eind van deze tekst wordt nog kort ingegaan op twee openstaande kwesties, die het realiseren van tijdelijke huisvesting in de toekomst kunnen gaan bevorderen:

- de uitvoering van de motie Linhard c.s., die in uitzonderingsgevallen het tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren voor een termijn van tien jaar mogelijk moet maken;
- de eventuele toepasbaarheid van de Crisis- en herstelwet voor het realiseren van tijdelijke huisvesting.

2. Ruimtelijke ordeningspoor: hoe kan het realiseren van tijdelijke huisvesting planologisch worden geregeld?

Vier mogelijkheden

De vroegere Wet ruimtelijke ordening (Wro) bood vier mogelijkheden voor het tot stand brengen van tijdelijke huisvesting:

- voorlopige bestemming (artikel 3.2 Wro);
- tijdelijke ontheffing (artikel 3.22 Wro);
- buitenplanse ontheffing (artikel 3.23 Wro en 4.1.1. Bro);
- blijvende bestemming in bestemmingsplan of projectbesluit.

Deze mogelijkheden zijn overgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In de tabel staat waar de Wro-artikelen zijn terug te vinden in de Wabo.

Onderwerp	Vindplaats Wro	Vindplaats Wabo
Voorlopige bestemming	Art. 3.2	Art. 2.1 lid 1
Tijdelijke ontheffing	Art. 3.22	Art. 2.1 lid 1 onder c juncto art. 2.12 lid 2
Buitenplanse ontheffing	Art. 3.23 en art. 4.1.1 Besluit ruimtelijke ordening	Art. 2.1 lid 1 onder c juncto art. 2.12 lid 1 onder a sub 2
Blijvende bestemming in bestemmingsplan of projectbesluit	Art. 3.7 en art. 3.10	Art. 2.1 lid 1 onder c juncto art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 (projectbesluit)

Voorlopige bestemming

De Wro kent de mogelijkheid om in een bestemmingsplan voorlopige bestemmingen op te nemen. Dit is geregeld in artikel 3.2. Met een voorlopige bestemming is het mogelijk om tijdelijke voorzieningen mogelijk te maken voor maximaal een periode van vijf jaar. Het verlengen van deze periode is niet mogelijk. Na afloop van de periode vervalt de voorlopige bestemming en treedt de onderliggende, definitieve bestemming in werking. Dit instrument is zeer geschikt in situaties waarin al wel sprake is van nieuwe planontwikkelingen, maar wordt voorzien dat de realisering hiervan nog wel even op zich zal laten wachten. Bestaande gebouwen of een onbenut deel van de locatie kunnen in de tussentijd tijdelijk worden gebruikt.

De voorlopige bestemming moet altijd worden gecombineerd met een definitieve bestemming en is dus alleen te gebruiken als onderdeel van een nieuw op te stellen bestemmingsplan. Het is vooral toepasbaar bij de herstructurering van een gebied: de gemeente en de ontwikkelende partijen maken afspraken over de beoogde ontwikkeling en tevens over het tijdelijk gebruik (van een of meerdere gebouwen en/of locaties) in de tussentijd. In de praktijk is tot op heden weinig gebruik gemaakt van dit instrument.

Voordeel: met de voorlopige bestemming wordt tijdelijk gebruik onderdeel van de planontwikkeling.

Nadeel: de voorlopige bestemming kan alleen worden ingezet als onderdeel van een nieuw op te stellen bestemmingsplan met de gebruikelijke proceduretijd van 26 weken.

Nadeel: maximaal voor vijf jaar, geen verlenging mogelijk.

Tijdelijke ontheffing

De tijdelijke ontheffing kan worden gebruikt voor het tijdelijk plaatsen van wooncontainers, op te richten wooneenheden of een tijdelijk woonhotel, alsmede voor het tot stand brengen van tijdelijke wooneenheden binnen leegstaande kantoren en bedrijfsgebouwen. De tijdelijke ontheffing kan op elk gewenst moment worden ingezet en staat los van de procedure van een nieuw bestemmingsplan.

De grote vraag hierbij is wanneer er precies sprake is van 'tijdelijkheid'. Een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (17 maart 2010, zaaknummers 200906942/1/H1 en 200907936/1/H1) heeft duidelijk gemaakt dat de bepaling hierover in de nieuwe Wro (art. 3.22 lid 1) op dezelfde wijze moet worden geïnterpreteerd als die in de oude WRO (art. 17). Concreet betekent dit dat bij de verlening van de tijdelijke ontheffing moet worden aangetoond dat het gebruik op de betreffende locatie tijdelijk is. Er hoeft niet te worden ingegaan op de tijdelijkheid van de behoefte aan de voorziening. Het gebruik op de specifieke locatie kan dus tijdelijk zijn, terwijl de algemene behoefte aan de voorziening na afloop van het gebruik kan blijven bestaan. In bijlage 1 van deze tekst zijn de relevante tekstdelen opgenomen van de betreffende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Met een tijdelijke ontheffing kan voor maximaal vijf jaar ontheffing worden verleend van de bepalingen van het geldende bestemmingsplan. Na afloop van deze termijn dient de situatie weer met het bestemmingsplan in overeenstemming te worden gebracht. Bij het verlenen van de ontheffing moet objectief en concreet aannemelijk zijn gemaakt dat de tijdelijke voorziening niet langer nodig is dan de termijn waarvoor ontheffing is verleend. De jurisprudentie op dit gebied is streng. Op 1 september 2010 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zaaknummer 201001075) hierover nog de volgende uitspraak gedaan: 'Teneinde het tijdelijke karakter te mogen aannemen, dienen daartoe concrete, objectieve gegevens voorhanden te zijn.'

Een privaatrechtelijke overeenkomst, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke, niet verlengbare huur- of gebruiksovereenkomst, kan mede dienen ter onderbouwing van het tijdelijk karakter. Die overeenkomst moet dan duidelijk sporen met bijvoorbeeld de verleende bouwvergunning voor een tijdelijk bouwwerk of de vergunning voor de toegepaste installaties. In al deze documenten moet dezelfde eindtermijn staan, waardoor geen enkele onduidelijkheid kan bestaan over de afloop van de tijdelijkheid na een x-aantal jaren.

- Voordeel: de tijdelijke ontheffing kan op elk gewenst moment worden ingezet.
Nadeel: Op grond van artikel 2.12 lid 2 juncto artikel 3.10 lid 1 onder a Wabo geldt voor een tijdelijke afwijking van een bestemmingsplan de uitgebreide procedure (26 weken).
Nadeel: maximaal voor vijf jaar, geen verlenging mogelijk.
Nadeel: de tijdelijkheid moet worden aangetoond door middel van onder meer een privaatrechtelijke overeenkomst.

Buitenplanse ontheffing

Met de buitenplanse ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 Wro kan in, bij of krachtens een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aangewezen gevallen een buitenplanse ontheffing worden verleend. Artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bevat een lijst van gevallen van geringe planologische betekenis waarin dit mogelijk is. Deze lijst van buitenplanse ontheffingen is inmiddels aangevuld met de categorie huisvesting van tijdelijke werknemers in bestaande gebouwen. Met dit instrument kan het college van B en W met een

relatief korte proceduredtijd ontheffing verlenen. Op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 juncto artikel 3.10 lid 1 onder a is de reguliere procedure (acht weken) van toepassing. De lijst van buitenplanse ontheffingen zoals opgenomen in de Bro is limitatief, dus kan niet worden benut voor vergelijkbare maar niet specifiek genoemde gevallen, bijvoorbeeld de huisvesting van andere categorieën dan buitenlandse werknemers.

- Voordeel: de beslissingsbevoegdheid ligt bij het college van B en W, wat een snelle procedure mogelijk maakt.
- Voordeel: op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 juncto artikel 3.10 lid 1 onder a Wabo is de reguliere procedure (acht weken) van toepassing.
- Nadeel: alleen inzetbaar voor de huisvesting van buitenlandse werknemers.

Bestemmingsplan en projectbesluit

Wanneer het huidige bestemmingsplan geen huisvesting mogelijk maakt, bestaat altijd de mogelijkheid het plan hierop aan te passen. Een bestemmingsplan kent in principe een planperiode van tien jaar. Het is niet direct bedoeld voor het mogelijk maken van tijdelijke bestemmingen, maar in combinatie met privaatrechtelijke overeenkomsten of erfpacht kan de termijn van tijdelijk gebruik toch in het plan worden vastgelegd.

Door middel van een projectbesluit kan ten behoeve van een bouwplan worden afgeweken van de regels en voorschriften van het geldende bestemmingsplan. Een projectbesluit dient een goede ruimtelijke onderbouwing te bevatten (zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 september 2010, zaaknummer 201004647) en is net als een bestemmingsplan in principe niet direct bedoeld voor tijdelijke voorzieningen. Vanaf 1 oktober 2010 is de figuur projectbesluit opgenomen in de Wabo.

- Voordeel: tijdelijk gebruik voor een langere periode dan vijf jaar mogelijk.
- Nadeel: het bestemmingsplan is in beginsel bedoeld voor definitieve bestemmingen (voor de planperiode van tien jaar).
- Nadeel: de 'tijdelijke' bestemming doorloopt als onderdeel van het bestemmingsplan de volledige bestemmingsplanprocedure.

De voor- en nadelen op een rijtje

Instrument	Artikel en wet	Voordeel	Nadeel	Wettelijke proceduredtijd tot en met besluitvorming
voorlopige bestemming	artikel 3.2 Wro	met de voorlopige bestemming wordt tijdelijk gebruik onderdeel van de planontwikkeling	maximaal voor vijf jaar, geen verlenging mogelijk de voorlopige bestemming kan alleen worden	26 weken

			ingezet als onderdeel van een nieuw op te stellen bestemmingsplan	
tijdelijke ontheffing	artikel 3.22 Wro	de tijdelijke ontheffing kan op elk gewenst moment worden ingezet	maximaal voor vijf jaar, geen verlenging mogelijk	26 weken
			de tijdelijkheid dient te worden aangetoond	
buitenplanse ontheffing	artikel 3.23 Wro en 4.1.1. Bro	beslissingsbevoegdheid ligt bij B en W, daardoor korte procedure	alleen in te zetten voor huisvesting van buitenlandse werknemers	8 weken
blijvende bestemming in bestemmingsplan of projectbesluit	artikel 3.7 Wro en artikel 3.10 Wro	tijdelijk gebruik langer dan 5 jaar mogelijk	definitieve bestemming	26 weken
			doorloop afhankelijk van de bestemmingsplanprocedure	

3. Bouwspoor: aan welke bouwregels moet tijdelijke huisvesting voldoen?

Minder zware eisen

In de brief van 8 september 2008, kenmerk DSB 2008076386, aan de voorzitter van de Tweede Kamer gaat de minister voor Wonen, Wijken en Integratie in op de bouwtechnische eisen die gelden voor tijdelijke bouwwerken. Op basis van het Bouwbesluit 2003 hoeven tijdelijke bouwwerken in het algemeen aan minder zware eisen te voldoen dan permanente bouwwerken. Uitgangspunt is dat de tijdelijke bouwwerken wel minimaal moeten voldoen aan de eisen van bestaande bouwwerken. Als criterium voor het bepalen of een bouwwerk met een woonfunctie wel of niet tijdelijk is, geldt het bestemmingsplan. Als er sprake is van een tijdelijke vrijstelling of ontheffing in het kader van de Wro (zie hiervoor), dan wordt verondersteld dat het bouwwerk niet permanent is.

Het hangt van de precieze vorm af of een bouwwerk voor tijdelijke huisvesting een woonfunctie heeft of een logiesfunctie. Voor bouwwerken met een logiesfunctie gelden minder stringente regels dan voor bouwwerken met een woonfunctie.

Wat zegt het Bouwbesluit?

Bij het plaatsen van tijdelijke bouwwerken moet steeds een bouwvergunning worden aangevraagd. Eén van de toetsingsgronden is het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit. Betreft het een nieuwe eenheid die voor de eerste keer wordt geplaatst, dan gelden altijd de eisen van dat moment, de voorschriften voor nieuwbouw dus. Omdat tijdelijke bouwwerken, om hun exploitatie rond te krijgen, langer moeten meegaan dan de eerste periode van plaatsing, zullen ze in de praktijk regelmatig worden verplaatst naar volgende locaties. Ook dan moet elke keer een bouwvergunning worden aangevraagd. Er kunnen zich dan drie situaties voordoen.

- a. Het tijdelijke gebouw wordt in zijn geheel verplaatst en krijgt op een nieuwe plek weer dezelfde functie voor tijdelijke huisvesting. Wordt het tijdelijke gebouw in een ongewijzigde samenstelling opgericht, dan kan bij de toetsing van het bouwwerk aan het Bouwbesluit worden uitgegaan van de voorschriften die golden bij de oorspronkelijke vergunningverlening bij de vorige (of nog eerdere) tijdelijke plaatsing. Als in de tussentijd bepaalde voorschriften zijn aangescherpt, hoeft het bouwwerk daar na verplaatsing dus niet aan te voldoen. Ook als het tijdelijke bouwwerk niet in zijn geheel maar in delen wordt verplaatst, bijvoorbeeld wordt gedemonteerd en op de nieuwe plaats weer exact in de oorspronkelijke vorm wordt gemonteerd, gelden de voorschriften zoals die golden bij de oorspronkelijke vergunningverlening.
- b. Het tijdelijke bouwwerk wordt na verplaatsing een permanent gebouw. Er moet dan worden voldaan aan de actuele eisen voor een (nieuw) te bouwen gebouw met dezelfde (woon- of logies)functie. Deze zullen in de praktijk nagenoeg altijd strenger zijn dan de eisen die golden bij de oorspronkelijke vergunningverlening.
- c. Het tijdelijke gebouw wordt gedemonteerd en op de nieuwe locatie in een al dan niet gedeeltelijk gewijzigde samenstelling opnieuw opgetrokken. Voor de oorspronkelijke configuratie gelden de eisen zoals die golden bij de oorspronkelijke vergunningverlening, voor de nieuwe onderdelen gelden de actuele (nieuwbouw)eisen.

Het Bouwbesluit is niet 100% duidelijk over de vraag wanneer precies sprake is van een gewijzigd bouwwerk na verplaatsing (met gedeeltelijk nieuwbouweisen) en wanneer van de verplaatsing van een bestaand gebouw (alleen eisen voor bestaande bouw). Vanuit dat oogpunt heeft het de voorkeur om de opzet van het tijdelijke bouwwerk na verplaatsing ongewijzigd te laten waardoor de na de oorspronkelijke vergunningverlening gewijzigde voorschriften van het Bouwbesluit niet van toepassing zijn. In dat geval hoeft er bij de verplaatsing van de ene naar de andere tijdelijke situatie alleen maar te worden voldaan aan de eisen voor bestaande bouw (art. 1.13 Bouwbesluit).

In bijlage 2 staan de relevante tekstdelen uit de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 8 september 2008, kenmerk DSB 2008076386.

Brandveiligheid

Ten aanzien van de brandveiligheid zijn gemeenten vaak geneigd de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit te hanteren. De formulering van het Bouwbesluit laat dit toe omdat er bij tijdelijke bouwwerken wordt uitgegaan van *ten minste* het niveau van bestaande bouw. Daardoor kunnen vooral knelpunten ontstaan met betrekking tot het aantal minuten brandwerendheid (dertig of zestig minuten). Het verdient aanbeveling hier bij de beoordeling van plannen voor tijdelijke huisvesting aandacht aan te besteden.

4. Milieuspoor: in hoeverre kan het realiseren van tijdelijke huisvesting strijd opleveren met de milieuwetgeving?

Inleiding

De milieuwetgeving bestaat uit een divers palet van verschillende wetten en AMvB's, met in de toepassing een onderscheid tussen het agrarisch gebied en bedrijventerreinen. Een belangrijk verschil met de Wro is dat binnen de milieuwetgeving veelal wordt geredeneerd vanuit de feitelijke bedrijfsvoering, terwijl de Wro redeneert vanuit de planologische mogelijkheden.

Op (verouderde) bedrijventerreinen is regelmatig sprake van leegstand, soms langdurig. Leegstaande bedrijfs- en kantoorpanden bieden in principe een goede mogelijkheid voor het tijdelijk onderbrengen van functies. Wonen direct grenzend aan of op bedrijventerreinen levert echter vaak knelpunten op vanuit de regelgeving, omdat wonen in een aantal milieuwetten zoals die over geluid, lucht en externe veiligheid wordt gezien als een gevoelig object. Deze knelpunten doen zich met name voor op bedrijventerreinen met zwaardere bedrijven (categorie 3 en hoger VNG).

In deze tekst worden de verschillende mogelijke knelpunten nagelopen. Er wordt niet ingegaan op de 'agrarische' regelgeving ten aanzien van onder meer geurhinder. Dit kan in de praktijk zeker beperkingen opleveren voor (tijdelijk) wonen, maar de tekst concentreert zich op een stedelijke omgeving en bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinen en geluid

Op de 'zwaardere' bedrijventerreinen (categorie 3 en hoger VNG) is wonen op basis van de Wet geluidhinder niet toegestaan. Verblijfsaccommodaties zoals een asielzoekerscentrum, recreatiewoningen, motel/hotel, kinderdagverblijf en bed & breakfast worden wel toegestaan omdat ze in de wet niet worden beschouwd als 'geluidgevoelige bestemmingen'. Dit geldt dus ook voor tijdelijk wonen in de zin van een tijdelijk verblijf voor mensen die hun hoofdverblijf elders hebben. Voor al deze logies- en tijdelijke verblijfsfuncties geldt wel dat er altijd sprake moet zijn van een aanvaardbaar akoestisch verblijfsklimaat voor de mensen die er gebruik van maken. Dit moet bij de bestuurlijke beoordeling worden afgewogen tegen de beperking die dit eventueel oplevert voor de bestaande functies.

Op bedrijventerreinen van een lagere categorie zijn er op het gebied van geluidhinder geen beperkingen voor tijdelijk wonen en verblijven.

Luchtkwaliteitseisen

Het op 16 januari 2009 in werking getreden Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) beperkt de bouw van zogenaamde 'gevoelige bestemmingen' in de nabijheid van (snel)wegen. Aangemerkt als gevoelige bestemming zijn scholen, kinderdagverblijven en verzorgings-, verpleeg- en bejaardenhuizen. Het gaat hierbij niet alleen om deze bestemmingen, maar ook om alle vergelijkbare functies. Ziekenhuizen, woningen en sportaccommodaties worden in het Besluit NIET als gevoelige bestemming gezien. Net als hierboven bij het geluid geldt echter ook voor deze functies dat er wel sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en verblijfsklimaat. Dit dient onderdeel te zijn van de bestuurlijke afweging over de situering van de functies.

Externe veiligheid

Wat betreft externe veiligheid is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) relevant. Het Bevi legt veiligheidsnormen op aan bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein. Het besluit bevat eisen voor het plaatsgebonden risico en regels voor het groepsrisico. Het verplicht gemeenten en provincies om bij het verlenen van milieuvergunningen en het maken van bestemmingsplannen hiermee rekening te houden. Ook wanneer tijdelijke verblijven mogelijk worden gemaakt in de nabijheid van risicobronnen, zal hiermee rekening moeten worden gehouden. In sommige gevallen kan een toename van het groepsrisico leiden tot het nemen van gebouwgebonden maatregelen. De brandweer heeft in dit kader een adviestaak.

In hoeverre het Bevi van toepassing is op tijdelijke huisvesting hangt af van de vraag of het tijdelijke bouwwerk wordt gezien als 'kwetsbaar' object. In het besluit worden de volgende kwetsbare objecten gedefinieerd:

- woningen, niet zijnde verspreid liggende woningen met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare of dienst- en bedrijfswoningen;
- gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten;
- gebouwen waarin grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, zoals: kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object, complexen waarin meer dan vijf winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per object voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd.

De Bevi is dus van toepassing bij woningen en verblijfsgebouwen met een oppervlakte vanaf 1500 m² of waarin meer dan vijftig personen verblijven. Kleinere verblijfsgebouwen vallen niet onder de definitie van kwetsbaar object en kunnen dus juridisch gezien binnen de begrenzing externe veiligheid worden gerealiseerd (dat wil zeggen binnen PR < 10-5). Bij de bestuurlijke afweging dienen de plaatsgebonden risico's te worden meegewogen, het aantal mensen dat binnen een beïnvloedingsgebied woont en verblijft (het groepsrisico), de zogenaamde gebiedsrisicobenadering en de eventuele beperkingen vanuit het Besluit Transportroutes Externe Veiligheid.

5. Openstaande kwesties

Motie Linhard c.s.

In een motie van maart 2010, ingediend door het Tweede Kamerlid Linhard c.s., wordt de minister van VROM gevraagd de Wro aan te passen zodat tijdelijk gebruik in uitzonderingssituaties een periode van tien jaar kan omvatten in plaats van de in artikel 3.22 lid 1 Wro genoemde termijn van vijf jaar. Deze uitzondering dient te gelden voor leegstaande kantoorgebouwen waarvan het gebruik (tijdelijk) wordt omgezet naar een maatschappelijk gewenste functie. Tevens wordt gevraagd om in overleg met de gemeenten een aantal pilots te starten waarin kantoorpanden met dit doel worden getransformeerd. De motie is nog niet omgezet in wet- en regelgeving en dus nog niet toepasbaar.

In bijlage 3 staan de relevante tekstdelen uit de genoemde motie van Linhard c.s.

Crisis- en herstelwet

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking getreden. Met de Chw wil de overheid de huidige economische crisis bestrijden door de bouwproductie te versnellen door het wegnemen van eventuele belemmeringen in de wetgeving. De wet is in beginsel gericht op grotere infrastructurele werken die een bovenlokaal belang hebben. Het is zeer de vraag of de wet ook kan worden gebruikt voor het sneller realiseren van tijdelijke huisvesting. Er is hiermee in de praktijk in elk geval nog geen ervaring opgedaan.

Mocht de Chw voor dit doel kunnen worden gebruikt, dan zijn vooral twee onderdelen van belang:

- het instrument 'ontwikkelingsgebied'.
De Chw introduceert de mogelijkheid een bedrijventerrein aan te wijzen als 'ontwikkelingsgebied'. In zo'n gebied kan met een gebiedsontwikkelingsplan de milieugebruiksruimte worden geoptimaliseerd en gedurende maximaal tien jaar worden afgeweken van een aantal milieukwaliteitsnormen. Daarmee zou ook tijdelijke huisvesting kunnen worden gerealiseerd binnen contouren die normaliter strijdig zijn met de milieunormen. Na tien jaar moet dan weer aan de milieunormen worden voldaan. Deze mogelijkheid kan interessant zijn bij de transformatie van bedrijventerreinen naar wonen. In dit spoor zouden tijdelijke woon – en verblijfsfuncties een prima voorloper kunnen zijn van de permanente woningen;
- innovatieartikel.
De Chw kent een artikel over innovatie, waarmee op basis van een experiment kan worden afgeweken van bepaalde wetgeving. Hieronder vallen volgens de Chw onder meer de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. De Chw zou op deze manier eventueel mogelijkheden bieden om tijdelijke huisvesting te faciliteren.

Bijlage 1: Relevante tekstdelen uit de uitspraak van 17 maart 2010 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de uitleg tijdelijke behoefte zoals bedoeld in artikel 3.22 lid 1 Wro

2.5 Het college betoogt dat de voorzieningenrechter een onjuiste interpretatie heeft gegeven van artikel 3.22 van de Wro door te overwegen dat in onderhavig geval geen sprake is van een tijdelijke behoefte omdat is gebleken dat ook na ommekomst van de in het besluit van 13 juli 2009 genoemde termijn in de wijk een grote vraag zal blijven bestaan naar een ontmoetingsplek voor jongeren. Het college voert daartoe aan dat de uitleg van de voorzieningenrechter leidt tot een beperking van de toepassingsmogelijkheden van artikel 3.22 van de Wro die de wetgever niet heeft beoogd. Het college stelt zich op het standpunt dat het begrip tijdelijke behoefte, als bedoeld in dat artikel, slechts betrekking heeft op de specifieke locatie waarvoor de ontheffing wordt aangevraagd.

2.5.1. De voorzieningenrechter heeft aan de woorden “met het oog op de voorziening in een tijdelijke behoefte” in artikel 3.22 van de Wro ten onrechte de betekenis toegekend dat na het verstrijken van de termijn waarvoor ontheffing is verleend, geen behoefte meer mag bestaan aan enige vorm van de voorziening in de wijk. Aan de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 103-104), kan niet de beperkte uitleg worden ontleend die de voorzieningenrechter daaraan heeft gegeven. Uit de geschiedenis kan worden opgemaakt dat de wetgever door opneming van de, ten opzichte van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Hierna: de WRO), stringentere clausulering “met het oog op een tijdelijke behoefte” geen beperking, maar een voortzetting heeft beoogd van het toepassingsbereik zoals dat voortvloeit uit de jurisprudentie ter zake van artikel 17 WRO. Een aantal van de voorbeelden voor toepassing die daar worden genoemd (noodlokaal, noodwinkel), voorziet in een permanente behoefte maar betreft tijdelijke voorzieningen. Uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 3.22, eerste lid, van de Wro, volgt dat ontheffing kan worden verleend indien tijdelijke behoefte bestaat aan de voorziening waarvoor de ontheffing wordt verleend.

Bijlage 2: Relevante tekstdelen uit de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 8 september 2008, kenmerk DSB 2008076386

In het Bouwbesluit zijn bouwtechnische eisen gesteld aan tijdelijke bouwwerken. Bij de nieuwbouw van tijdelijke bouwwerken wordt ingevolge artikel 45 van de Woningwet de instandhoudingvergunning geregeld. Dat is in feite een 'gewone' bouwvergunning, met dien verstande dat daar een termijn aan gekoppeld is waarna het bouwwerk op die plek niet langer in stand mag worden gehouden. Het Bouwbesluit 2003 stelt gemiddeld genomen minder zware eisen aan tijdelijke bouwwerken dan aan permanente nieuwe bouwwerken, vanwege het feit dat tijdelijke bouwwerken bedoeld zijn als noodoplossing en niet bedoeld zijn om langdurig te (be)staan. Om die reden is het uitgangspunt uit het Bouwbesluit 2003 dat tijdelijke bouwwerken tenminste dienen te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan bestaande bouwwerken, tenzij anders aangegeven (artikel 1.11 en 1.12 Bouwbesluit 2003). Dit leidt er toe dat voor bruikbaarheidsaspecten de voorschriften voor bestaande bouw gelden, maar voor aspecten die wezenlijk zijn voor de (brand)veiligheid e.d. veelal de nieuwbouweis of een eis die lager is dan het niveau voor nieuwbouw, maar hoger dan het niveau voor bestaande bouw. Voor de eisen voor luchtverversing zijn dergelijke hogere eisen niet genoemd.

Van een tijdelijk bouwwerk is de rechthebbende na het verstrijken van de in de bouwvergunning gestelde termijn gehouden het bouwwerk hetzij te slopen, hetzij het terstond in overeenstemming te brengen met de van toepassing zijnde voorschriften voor nieuwbouw. Bij het verplaatsen van tijdelijke bouwwerken naar een andere locatie dient er een nieuwe bouwvergunning te worden aangevraagd. Eén van de huidige toetsingsgronden is dan het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit. Uitgangspunt hierbij blijft de oorspronkelijk verleende vergunning voor de eerdere locatie. Er kunnen zich dan 3 situaties voordoen:

1. Indien het tijdelijke gebouw na verplaatsing een permanent gebouw wordt, dient het na verplaatsing te voldoen aan de eisen voor een (nieuw) te bouwen gebouw.
2. Een tijdelijk bouwwerk dat na verplaatsing een tijdelijk bouwwerk blijft en in een ongewijzigde samenstelling weer wordt opgericht, voldoet ten minste aan de eisen voor bestaande bouw. In de praktijk zal dit het niveau zijn dat gold bij het verkrijgen van de bouwvergunning voor een eerdere locatie, aangezien de samenstelling niet is gewijzigd.
3. Het is denkbaar dat een gebouw waarvoor een tijdelijke bouwvergunning is verleend niet in zijn geheel maar in delen wordt verplaatst. Wordt het gebouw gedemonteerd en op de plaats weer exact in de oorspronkelijke vorm met een tijdelijke bouwvergunning gemonteerd, dan blijft sprake van een verplaatsing van een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Bouwbesluit 2003. Worden er bij het monteren wijzigingen aangebracht, dan zijn deze wijzigingen verbouwingen. Wordt bij het monteren het gebouw op een andere wijze in elkaar gezet dan het oorspronkelijke gebouw, dan is geen sprake meer van het verplaatsen van een bestaand bouwwerk. Als bijvoorbeeld een voorziening of een (vlucht) route als gevolg van de nieuwe samenstelling van units wijzigt, dan gelden voor dat aspect de nieuwbouweisen.

De voorschriften voor tijdelijke bouwwerken zijn uitsluitend bedoeld om tijdelijk gebruik van noodwoningen of noodgebouwen mogelijk te maken. De voorschriften zijn niet bedoeld om op een goedkopere manier gebouwen of woningen neer te zetten die in een permanente behoefte voorzien. Als een tijdelijk bouwwerk de vergunde maximale instandhoudingstermijn

heeft overschreden, heeft de eigenaar de mogelijkheid om een bouwvergunning aan te vragen waarmee het gebouw kan worden omgezet in een permanent bouwwerk. In dat geval zijn de voorschriften voor nieuwbouw van toepassing. Gemeenten dienen toe te zien op de naleving ervan. Overigens kunnen gemeenten op grond van hun bouwverordening bij bepaalde (tijdelijke en permanente) gebouwen aanvullende installatietechnische of gebruikseisen stellen.

Bijlage 3: relevante tekstdelen uit de motie door Linhard c.s. inzake de beoogde wetswijziging om tijdelijk gebruik voor een termijn van 10 jaar in uitzonderingsgevallen mogelijk te maken

Motie van het lid Linhard C.S.

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat in Nederland circa 20% van de kantoorruimte leeg staat waarvan meer dan de helft structureel; constaterende, dat een substantieel deel van deze kantoorruimte qua locatie en omvang in potentie geschikt te maken is voor andere functies zoals wonen of klein ondernemerschap; overwegende, dat met vlotte transformatie van kantoorpanden winst is te behalen in het snel realiseren van extra woonruimte en werkgelegenheid in de bouw;

overwegende, dat het grootste obstakel de financiële belemmeringen zijn, onder andere doordat de aanwijzingen van een tijdelijke bestemming van vijf jaar te kort is om de investeringen terug te verdienen; verzoekt de regering een uitzonderingsmogelijkheid voor te bereiden op de Wro (Wet ruimtelijke ordening) waarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd voor gemeenten om in uitzonderingsgevallen een tijdelijke bestemming van tien jaar toe te staan op voorwaarde dat een kantoor binnen een jaar wordt getransformeerd in een maatschappelijk gewenste functie; verzoekt de regering tevens in overleg met de gemeenten een aantal pilots te starten waarin kantoorpanden worden getransformeerd in maatschappelijk wenselijke functies, en gaat over tot orde van de dag.

Linhard Pieper Vendrik Van der Ham Wiegman-van Meppelen Scheppink