

lige agrarische bouwblokken beschikbaar zijn, van belang de mate waarin en de wijze waarop appellanten onderzoek hebben verricht naar het bestaan van deze bouwblokken. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting bestaat dit onderzoek uit twee brieven van Hofstede Makelaardij uit februari 2002 en september 2002, waarin in algemene zin wordt gesteld dat in het buitengebied van de gemeente Aalburg geen of nauwelijks vrijkomende agrarische bouwblokken beschikbaar zijn. Uit deze ten tijde van het bestreden besluit beschikbare onderzoeksgegevens blijkt, anders dan appellanten stellen, niet dat gedurende een aaneengesloten periode en binnen een groter gebied dan het grondgebied van de gemeente Aalburg is gezocht naar vrijkomende agrarische bouwblokken. Het enkele feit dat het onderzoek is verricht door een regionale makelaardij, betekent niet dat uit het onderzoek blijkt dat ook in de regio geen vrijkomende agrarische bouwblokken beschikbaar waren. In het onderzoek is voorts niet ingegaan op de geschiktheid van de, blijkens het verhandelde ter zitting, wel vrijkomende agrarische bouwblokken. Ook overigens is het onderzoek niet aan de hand van concrete feiten onderbouwd. Gelet op de uit het onderzoek blijkende beperkte onderzoeksperiode en het beperkte zoekgebied alsmede het globale karakter van het onderzoek, is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich bij zijn besluit in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het gemeentebestuur niet heeft aangetoond dat geen voormalige agrarische bouwblokken beschikbaar zijn. Verweerder heeft zich voorts op goede gronden op het standpunt gesteld dat het aan appellanten is om te onderbouwen dat afwijking van het streekplan in dit geval gerechtvaardigd is. Anders dan appellanten stellen volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2003, 200300052/1 niet dat geen voormalige agrarische bouwblokken beschikbaar zijn. Daarin is slechts overwogen dat niet aannemelijk is gemaakt dat het gemeentebestuur zich in dat geval niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen gebruik kon worden gemaakt van een bestaand, op de plankaart aangeduid agrarisch bouwperceel. Bovendien betrof dit een wijzigingsplan dat niet ter goedkeuring aan verweerder behoefde te worden voorgelegd en waren binnen het kader van die beroepsprocedure alleen de in het bestemmingsplan zelf gestelde voorwaarden aan de orde en niet het provinciale beleid ten aanzien van nieuwvestiging van agrarische bedrijven.

05-69

ABRvS 16 maart 2005, nr. 200404056/1, Den Haag/vrijstelling en bouwvergunning

De in artikel 51 van de Woningwet neergelegde aanhoudingsplicht beoogt een gebied, dat is aangewezenen als beschermd dorps- of stadsgezicht, tegen ongewenste ontwikkelingen te beschermen. Dit betekent dat voor een bouwplan, waarop de aanhoudingsplicht van toepassing is, slechts bouwvergunning kan worden verleend, indien is voldaan aan het bepaalde in het derde lid van dit artikel. Daarvoor is vereist dat het bouwplan niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde, ter bescherming van het beschermde stads- of dorpsgezicht strekkende bestemmingsplan. Een voorontwerp-bestemmingsplan, dat ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar op grond van artikel 6a van de WRO ter inzage was gelegd, is niet voldoende om de aanhoudingsplicht te doorbreken. Daarvoor is vereist dat tenminste sprake is van een ontwerp-bestemmingsplan dat op grond van artikel 23 van de WRO ter inzage is gelegd. Voor het stellen van minder vergaande eisen kan aanleiding zijn ingeval de bouwwerkzaamheden een geringe bouwkundige en stedenbouwkundige ingreep in het beschermd stads- of dorpsgezicht betekenen.

Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 19, tweede lid

Woningwet, artikelen 46, eerste lid en 51, eerste en derde lid

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 oktober 2003 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college) aan de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid 'ING Vastgoed Ontwikkeling B.V.' en 'Pathé Theatres B.V.' (hierna: vergunninghouders) vrijstelling als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) en bouwvergunning verleend voor het oprichten van een gebouwencomplex bestaande uit winkels, een multiplexbioscoop en amusementsruimten (hierna: het project) ter plaatse van de te

slopen panden Spui 47-49, Gedempte Gracht 40-450 (even nummers), Voldersgracht 8-10 en Grote Marktstraat 59-71 te Den Haag (hierna: het perceel).

Bij besluit van 18 februari 2004 heeft het college het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 mei 2004, verzonden op 6 mei 2004, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de voorzieningenrechter) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. (...)

2.7. Het perceel ligt in een gebied dat bij besluit van 28 juni 1994 door de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is aangewezen als beschermd stadsgezicht, als bedoeld in de Monumentenwet 1988.

2.7.1. Ingevolge artikel 51, eerste lid, van de Woningwet houden burgemeester en wethouders, in afwijking van artikel 46, eerste lid, de beslissing omtrent een aanvraag om bouwvergunning aan, indien er geen grond is om de vergunning te weigeren en de aanvraag een bouwwerk betreft, behorend tot een beschermd stads- of dorpsgezicht in de zin van de Monumentenwet 1988, waarvoor nog geen ter bescherming daarvan strekkend bestemmingsplan geldt.

Ingevolge artikel 51, derde lid, – voor zover hier van belang – kunnen burgemeester en wethouders in afwijking van het eerste lid bouwvergunning verlenen indien het bouwplan niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde, ter bescherming van het beschermde stadsgezicht strekkende bestemmingsplan en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen dat zij tegen het verlenen van de vergunning geen bezwaar hebben.

2.7.2. Appellante betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat het voorontwerp-bestemmingsplan 'Spuimarkt e.o.' als het in voorbereiding zijnde, ter bescherming van het beschermde

stadsgezicht strekkende bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 51, voornoemd moet worden beschouwd en dat het project daarmee niet in strijd is.

Dit betoog slaagt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 augustus 2002, inzake nr. 200104940/1, beoogt de in artikel 51 van de Woningwet neergelegde aanhoudingsplicht een gebied, dat is aangewezen als beschermd dorps- of stadsgezicht, tegen ongewenste ontwikkelingen te beschermen. Dit betekent dat voor een bouwplan, waarop de aanhoudingsplicht van toepassing is, slechts bouwvergunning kan worden verleend, indien is voldaan aan het bepaalde in het derde lid van dit artikel. Daarvoor is vereist dat het bouwplan niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde, ter bescherming van het beschermde stads- of dorpsgezicht strekkende bestemmingsplan.

Een voorontwerp-bestemmingsplan, dat, zoals in dit geval, ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar op grond van artikel 6a van de WRO ter inzage was gelegd, is niet voldoende om de aanhoudingsplicht te doorbreken. Immers, in dit stadium worden ingezetenen van de gemeente en belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen betrokken. Dit betekent dat het voorontwerp onderhevig kan zijn aan talrijke, belangrijke en/of verstrekkende wijzigingen. Voor het doorbreken van de aanhoudingsplicht voor aanvragen om vergunning die betrekking hebben op bouwwerkzaamheden van niet geringe bouwkundige en stedenbouwkundige aard is naar het oordeel van de Afdeling vereist, dat tenminste sprake is van een ontwerp-bestemmingsplan dat op grond van artikel 23 van de WRO ter inzage is gelegd, aangezien het college daarmee te kennen geeft dat het bestemmingsplan zodanige vorm heeft gekregen dat het te zijner tijd door de gemeenteraad kan worden vastgesteld. Voor het stellen van minder vergaande eisen kan aanleiding zijn ingeval de bouwwerkzaamheden een geringe bouwkundige en stedenbouwkundige ingreep in het beschermd stads- of dorpsgezicht betekenen. Daarvan is hier geen sprake. Reeds hierom kan de aangevallen uitspraak niet in stand blijven.

Annotatie

1. In bovenstaande uitspraak heeft de gemeente Den Haag ten onrechte de aanhoudingsplicht doorbroken omdat, zo stelt de Afdeling, voor bouwwerkzaamheden van niet geringe bouwkundige aard tenminste sprake moet zijn van een ontwerpbestemmingsplan. In casu was (slechts) sprake van een voorontwerp.

2. In de casuspositie gold een aanhoudingsplicht in verband met het feit dat sprake was van een beschermd stadsgezicht. Het doorbreken van deze aanhoudingsplicht is geregeld in artikel 51, lid 3 van de Woningwet. Bepaald is dat een bouwvergunning kan worden verleend als het bouwplan niet in strijd is met 'het in voorbereiding zijnde (...) bestemmingsplan'. Het antwoord op de vraag wanneer een bestemmingsplan in voorbereiding is, zal logischerwijze in de WRO te vinden zijn.

3. In artikel 6a van de WRO is te lezen dat het gemeentebestuur ingezetenen en andere belanghebbenden betreft bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen, herzieningen hiervan en de toepassing van een vrijstellingsbevoegdheid ex artikel 19. Artikel 6a ziet op het verlenen van inspraak op een voorontwerp van een bestemmingsplan.

4. Maar ook ten aanzien van het ontwerp is in artikel 23 van de WRO sprake van de voorbereiding van een bestemmingsplan. Het betreft hier de fase van het ontwerpbestemmingsplan waarop afdeling 3.4. Awb van toepassing is en waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend.

Het is derhalve, puur op basis van een grammaticale interpretatie van de relevante wetteksten, niet verwonderlijk dat Den Haag met het voorontwerp in de hand de aanhoudingsplicht heeft doorbroken. Immers is ingevolge de wettekst van de WRO al bij een voorontwerp sprake van 'voorbereiding van een bestemmingsplan', zoals vereist in de Woningwet. De Afdeling ziet dat echter anders. Zij lijkt zich tegen te spreken als zij enerzijds overweegt dat de fase van het voorontwerp (pas) de voorbereiding is en nog wijzigingen kunnen worden aangebracht, terwijl zij anderzijds nadrukkelijk stelt dat minder vergaande eisen kunnen worden gesteld indien het een geringe (steden)bouwkundige ingreep betreft. Immers, in de Woningwet is alleen het vereiste van een in voorbereiding zijnd plan gesteld en niet de ernst van de ingreep. Kennelijk hanteert de

Afdeling hier niet de grammaticale maar de teleologische interpretatie: afhankelijk van de aard van het bouwplan kan een voorontwerp wel of niet leiden tot het oordeel dat sprake is van een bestemmingsplan in voorbereiding. Doorbreking van de aanhoudingsplicht is mogelijk gemaakt door de wetgever, met de gedachte dat voldoende zekerheid bestaat omtrent het toekomstige plan (een goede ruimtelijke ordening).

6. De vergelijking dringt zich op met handhavingzaken, waar de Afdeling een voorontwerp ook onvoldoende acht voor het oordeel of sprake is van zicht op legalisatie (zie bijv. ABRvS 2 maart 2005, nr. 200406926). In dergelijke kwesties ligt de nadruk echter op de (procedurele) waarschijnlijkheid dat een bestemmingsplan uiteindelijk wordt vastgesteld. Dat is anders dan bij het doorbreken van de aanhoudingsplicht omdat dan niet de procedure, maar de ruimtelijke onderbouwing centraal staat. De Afdeling legt in bovenstaande uitspraak terecht de nadruk op het feit dat de ruimtelijke onderbouwing mogelijk verandert.

7. Ik merk hierover op dat een ontwerp (in theorie) natuurlijk net zo ingrijpend kan veranderen als een voorontwerp. In beide gevallen moet trouwens de procedure opnieuw worden doorlopen. Bij het doorbreken van de aanhoudingsplicht gelden echter meer procedurele vereisten met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Naast een in voorbereiding zijnd plan, moet ook een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten afgegeven zijn. Gedeputeerde staten moeten hiervoor eerst de Rijksdienst voor Monumentenzorg horen. De ruimtelijke onderbouwing is derhalve goed getoetst. De verwijzing naar mogelijke veranderingen ter onderbouwing van het oordeel dat een voorontwerp onvoldoende is, zonder dat principieel wordt geoordeeld dat een voorontwerp geen 'in voorbereiding zijnd plan' is, overtuigt daarom niet.

8. Tot slot is de vraag of deze uitleg ook geldt ten aanzien van de aanhoudingsplicht in geval van een genomen voorbereidingsbesluit (art. 50, lid 1 Won.W). Ik denk dat het antwoord hierop zonder meer bevestigend luidt omdat sprake is van dezelfde wettelijke formuleringen en procedurele vereisten. Wel kan mogelijk eerder geoordeeld worden dat sprake is van een geringe (steden)bouwkundige ingreep nu het geen beschermd stads- of dorpsgezicht betreft.

Marco Erkens