

05-012 Res Nova: jurisprudentie-onderzoek Bestand ter publicatie gemeente Maastricht

Inleiding

Res nova werd tijdens de ontwikkeling van de methodiek, die ten grondslag ligt aan het Maastrichtse Planologische Erfgoedregime, in het recente verleden meerdere malen geconfronteerd met uitspraken van derden als zou de bescherming en instandhouding van het cultuurhistorische erfgoed in een regulier bestemmingsplan niet mogelijk zijn. Naar verluid zou een specifieke uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dit verhinderen. Complicerende factor in het onderzoek was dat aanleiding en datering van de bewuste uitspraak zeer moeilijk was te duiden. Door het verrichten van een jurisprudentie-onderzoek zou Res nova hierover mogelijk duidelijkheid verkrijgen.

Hieronder treft u de verslaglegging aan van dit jurisprudentie-onderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van het rapport van bureau Res nova met betrekking tot het ontwikkelen van het Maastrichtse Planologische Erfgoedregime.

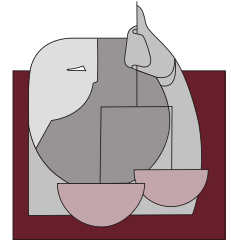
Gelet op de globale onderzoeksvraag is getracht bij de selectie van de bestudeerde uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zoveel als mogelijk aansluiting te zoeken bij het rapport *De Maastrichtse Modus* dat door Res nova ter beschikking werd gesteld. Het feit dat de onderzoeksvraag niet nader gepreciseerd kon worden, heeft de resultaten van het onderzoek beïnvloed. Dit heeft ertoe geleid dat de bewuste uitspraak van de Afdeling niet als zodanig is beschreven in de bijgevoegde verslaglegging. Gezien de mogelijke vergaande gevolgen die deze uitspraak naar verluid kan hebben met betrekking tot de rechtszekerheid van de beschreven methodiek, wordt nadrukkelijk gepleit de nodige inspanningen en naspeuringen te doen om deze alsnog te achterhalen.

Teneinde meer rechtszekerheid te bereiken met betrekking tot de door Res nova ontwikkelde en in het rapport *De Maastrichtse Modus* beschreven methodiek, is het voorts aan te bevelen hier meer gericht juridisch onderzoek naar te verrichten. Inhoudelijk zou dit onderzoek zich onder andere moeten toespitsen op de mate van rechtszekerheid die de door Res nova ontwikkelde methodiek biedt aan de eigenaar van cultuurhistorische panden in het plangebied. Dit onderzoek lijkt te verkiezen boven het geconfronteerd worden met geschillen die aan de rechter kunnen worden voorgelegd als gevolg van het in praktijk brengen van de ontwikkelde methodiek.

Verantwoording

Het bureau Res nova is sedert enige tijd bezig een methodiek te ontwikkelen die het cultuurhistorisch erfgoed in een regulier bestemmingsplan beschermt en daarmee in stand houdt. Tijdens deze periode is het bureau enkele keren geconfronteerd met uitspraken door derden dat jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State deze methodiek zou belemmeren.

De opdracht van Res nova bestond derhalve uit het verrichten van een jurisprudentie-onderzoek in relatie tot de ontwikkeling van de hierboven aangeduide methodiek, het zogenaamde Maastrichts Planologisch Erfgoedregime (MPE), hetgeen beschreven is in het rapport *De Maastrichtse Modus*.



De opdracht omvatte:

- Verrichten van onderzoek naar jurisprudentie van de Raad van State in de periode 1990-2005 met betrekking tot de bescherming van monumenten middels voorschriften in een bestemmingsplan;
- Verrichten van onderzoek naar jurisprudentie van de Raad van State in de periode 1990-2005 met betrekking tot voorschriften in bestemmingsplannen die zich uitspreken over materiaalgebruik en detailleringen van monumenten.

Res nova heeft onder embargo een cd-rom ter beschikking gesteld met het rapport *De Maastrichtse Modus* dat het nieuwe Maastrichtse Planologische Erfgoedregime beschrijft in de gemeente Maastricht en dat heeft gediend als toelichting op de opdracht.

Om verschillende redenen heeft het jurisprudentie-onderzoek aanzienlijk meer tijd gevraagd dan oorspronkelijk ingeschat. Vooraf moest immers het rapport *De Maastrichtse Modus* met de daarin beschreven de casus *Trichterhoeve*, worden doorgenomen.

Daarnaast was de verwachting dat de inhoud van dit rapport meer duidelijkheid zou verschaffen m.b.t. de zoekvraag, hetgeen echter slechts in beperkte mate het geval was. Ook ten aanzien van de aanleiding en datering van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kon geen verdere informatie verstrekt worden. Daardoor kon de onderzoeksvraag onvoldoende worden gepreciseerd.

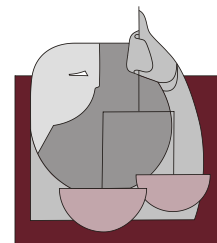
Na het bestuderen van het rapport *De Maastrichtse Modus* is voor het jurisprudentie-onderzoek gekozen voor die uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de aanduiding en omschrijving van gemeentelijke monumenten (en in een enkel geval ook rijksmonumenten) en beschermd stads- of dorpsgezichten in bestemmingsplannen. De aandacht is met name naar dit laatste onderdeel uitgegaan, naar mijn mening analoog aan de beschreven methodiek in het genoemde rapport.

Deze uitgangspunten leverden een groot aantal uitspraken op die de Raad van State in de periode 1990-2005 met betrekking tot de onderzoeksvraag heeft gedaan. Hiervan is een selectie gemaakt van recente uitspraken die het meest relevant geacht werden en die de basis van dit verslag vormen. De rechtsoverwegingen uit de uitspraken met betrekking tot de onderzoeksvraag zullen in het algemeen worden weergegeven. De verschillende uitspraken worden derhalve niet afzonderlijk besproken. Wel wordt in een noot verwezen naar die uitspraak met de rechtsoverweging die met betrekking tot het specifieke onderdeel het meest richtinggevend was.

Jurisprudentie onderzoek

Beschermd stads- of dorpsgezicht

Zoals hierboven gesteld is de onderzoeksvraag vooral toegespitst op het beschermd stads- of dorpsgezicht omdat de gekozen systematiek met betrekking tot de ontwikkeling van het Maastrichts Planologisch Erfgoedregime hiermee grote overeenkomsten vertoont.



Doel van de aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht is de historische karakteristieken te behouden en een nadrukkelijke plaats te geven in toekomstige ontwikkelingen. Deze historische karakteristieken worden in het beschermend en daarom gedetailleerde bestemmingsplan bij een stads- of dorpsgezicht omschreven in de toelichting bij de aanwijzingen van het stads- of dorpsgezicht.

Deze worden integraal opgenomen in het bestemmingsplan ex artikel 36 Monumentenwet 1988 zodat bij toekomstige ontwikkelingen en wijzigingen deze waarden kunnen worden afgewogen ten opzichte van andere belangen die in het geding zijn. Daarmee kan worden bereikt dat de hoofdstructuur van het gebied in stand blijft. Voorts kan worden bereikt dat toekomstige functionele ontwikkelingen in hoofdlijnen blijven aansluiten op de veranderingen zoals deze in het verleden hebben plaatsgevonden. Tenslotte kunnen aanpassingen aan gebouwen of in de ruimtelijke inrichting worden getoetst aan de historische karakteristieken.

De systematiek zoals die aan de basis ligt van het MPE vertoont naar mijn mening grote overeenkomsten met de wijze waarop de bescherming van een stads- of dorpsgezicht is opgenomen in een bestemmingsplan. Immers ligt er ook een uitgebreid cultuurhistorisch onderzoek ten grondslag aan het MPE dat resulteert in een waardenstelling, een effectenanalyse en een beeldkwaliteitsplan waarvan de cultuurwaardenkaart een belangrijk onderdeel vormt. Vanuit deze gegevens wordt vervolgens het bestemmingsplan opgesteld dat een gedetailleerde toelichting en voorschriften geeft omtrent het betrokken gebied. Vanuit de gedachte van de instandhouding van het cultuurhistorische erfgoed kunnen toekomstige ontwikkelingen vervolgens worden getoetst aan het bestemmingsplan.

Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)

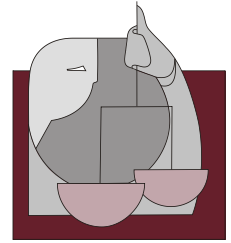
Gelet op deze onvermijdelijke toekomstige ontwikkelingen wordt in de geschillen, die zijn voorgelegd aan de Raad van State en zijn onderzocht in het kader van de opdracht, de vraag voorgelegd of de ontwikkelingen / wijzigingen in voldoende mate zijn onderbouwd met een goede ruimtelijke ordening gebaseerd op het betreffende bestemmingsplan. In concreto wordt getoetst aan artikel 28 lid 2 WRO¹ juncto artikel 10:27 Algemene wet bestuursrecht (Awb)². Daarbij dient rekening te worden gehouden met de aan het bestuursorgaan toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die deze uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast dient het bestuursorgaan erop toe te zien dat een en ander niet in strijd is met het recht.

Jurisprudentie

Hierna volgen een aantal constatering die op grond van het jurisprudentie-onderzoek kunnen worden gesteld. Met nadruk wordt erop gewezen dat deze vaststellingen niet zijn vertaald naar het rapport *De Maastrichtse Modus*. Gelet echter op de inhoud van dit rapport zijn de onderzochte uitspraken van de ABRvS zodanig gekozen dat hieruit een aantal gevolgtrekkingen zijn te destilleren die op de gekozen methodiek betrekking hebben.

¹ De laatste volzin van artikel 28 lid 2 WRO geeft aan dat goedkeuring kan worden onthouden indien ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven dan wel indien de wijziging niet wordt geschraagd door een goede ruimtelijke onderbouwing.

² Artikel 10:27 Awb geeft aan dat goedkeuring slechts kan worden onthouden wegens strijd met of op een grond neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven.



Het opnemen van een dubbele bestemming in een bestemmingsplan³ hoeft per definitie niet op problemen te stuiten. Voorwaarde is wel dat er consensus en duidelijkheid bestaat over de ontwikkelingen die met bepaalde bestemmingen worden beoogd. In meerdere casussen die zijn bestudeerd, werd één bestemming opgenomen om de bestaande situatie over te nemen en daarmee de bestaande rechten te respecten. Een tweede bestemming werd opgenomen om toekomstige ontwikkelingen te bevorderen die beantwoordden aan doelstellingen die op langere termijn beoogd werden.

In het geval dat er toch conflicterende bepalingen zijn opgenomen die leiden tot een geschil, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijk uitgesproken dat er rechtens slechts sprake kan zijn van één besluit.

Enigszins gecompliceerder wordt de situatie waarin naast de (dubbel-)bestemming zoals hierboven genoemd, er ook nog sprake is van een rijks- of gemeentelijk monument.⁴ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is in dergelijke gevallen van oordeel dat het bevoegde bestuursorgaan naar redelijkheid het standpunt kan innemen dat de rijks- en gemeentelijke monumenten, naast de voorschriften zoals die zijn opgenomen in het bestemmingsplan, in voldoende mate bescherming genieten van de daarvoor bestemde regelingen (Monumentenwet 1988 en gemeentelijke monumentenverordening).

Het lijkt ook niet gewenst, gezien de jurisprudentie, om voor gebouwde monumenten een aanlegvergunningstelsel⁵ op te nemen in het bestemmingsplan indien de betreffende gemeente al een gemeentelijke monumentenverordening kent, omdat dit niet zou betekenen dat geen veranderingen aan deze bebouwing zal kunnen plaats vinden. Ook op een aanvraag van een aanlegvergunning zal na afweging van de in het geding zijnde belangen moeten worden beslist, waarna het niet onmogelijk is dat een besluit ten nadele van de waardevolle bebouwing kan worden genomen.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is van oordeel dat er afdoende waarborgen op te nemen zijn met betrekking tot cultuurhistorisch waardevolle objecten in een bestemmingsplan. Deze adequate bescherming kan worden bereikt middels een (uitgebreide) inventarisatie op een tot het bestemmingsplan⁶ behorende waarderingskaart, waarbij in de planvoorschriften een opsomming van doeleinden en ontwikkelingen is opgenomen. Voor eventuele aanwezige archeologische waarden kan een aanlegvergunningstelsel onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan. De Afdeling is van mening dat toekomstige ontwikkelingen op verantwoorde wijze aan het bestemmingsplan kunnen worden getoetst.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan instemmen met een redelijke mate van gedetailleerdheid van bestemmingsplannen.⁷ De voorzichtige conclusie is gerechtvaardigd dat gedetailleerde voorschriften ter bescherming van het cultuurhistorische erfgoed in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen, mits deze bepalingen de gebruiksdoeleinden van de betreffende percelen of panden niet in de weg staan.

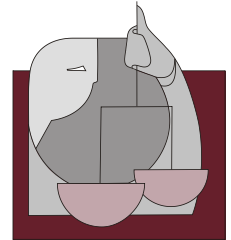
3 LJN: AF7630, Raad van State, 200204328/1 d.d. 23 april 2003

4 LJN: AF7630, Raad van State, 200204328/1 d.d. 23 april 2003

5 LJN: AL8931, Raad van State, 200301325/1 d.d. 15 oktober 2003

6 LJN: AO9980, Raad van State, 200305111/1 d.d. 26 mei 2004

7 LJN: AO9198, Raad van State, 200304742/1, d.d. 12 mei 2004



Een bestemmingsplan dat een globaal karakter⁸ heeft en waarin een aantal panden van cultuurhistorische waarde zijn opgenomen, kan deze objecten toch voldoende bescherming bieden, mits deze zijn opgenomen op een gemeentelijke monumentenlijst en waarbij de gemeentelijke monumentenverordening voldoende waarborgen biedt om deze panden in stand te houden. A contraire geredeneerd, dienen cultuurhistorische panden die niet op een gemeentelijke monumentenlijst zijn opgenomen, bescherming te vinden in een bestemmingsplan dat gedetailleerd van opzet is.

Gezien de resultaten van het jurisprudentie-onderzoek kan worden geconcludeerd dat terughoudend moet worden omgegaan met het opnemen van (ruime) vrijstellingsbevoegdheden⁹ in een bestemmingsplan, rekening houdend met de bijzondere waarden die moeten worden toegekend aan cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Het gebruik maken van deze bevoegdheid door het bestuursorgaan om de hen moverende redenen gaat in de meeste gevallen ten koste van het cultuurhistorisch erfgoed.

Conclusie

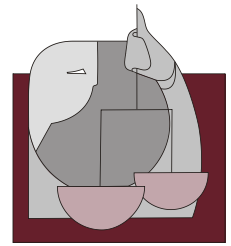
Het jurisprudentie-onderzoek zoals dat is uitgevoerd, is te beperkt van opzet om daaruit richtinggevend constatering te kunnen doen. In het algemeen kan wel worden vastgesteld dat geen uitspraken zijn gevonden die de beschreven methodiek in het rapport *De Maastrichtse Modus* op voorhand onmogelijk maakt.

Omdat voorts de onderzoeksvraag niet nader kon worden gepreciseerd, is het moeilijk gebleken in het kader van de gestelde opdracht de meest relevante uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te selecteren. Voorts was het aantal uitspraken in de te onderzoeken periode dermate omvangrijk dat het niet mogelijk is gebleken deze in het geheel te bestuderen. Daarom is gekozen voor een selectie uit de meest recente uitspraken. Tenslotte maakte het de relatieve onbekendheid van de gekozen methodiek zoals die is geformuleerd in het rapport *De Maastrichtse Modus* het niet eenvoudig om tot een goede en adequate selectie te komen.

Gelet het voorgaande kan en mag aan de geformuleerde gevolgtrekkingen slechts een beperkte waarde worden toegekend. Zoals al eerder opgemerkt, zijn deze niet direct van toepassing op het rapport *De Maastrichtse Modus*, maar geven zij handvatten om de methodiek van het gepresenteerde Maastrichts Planologisch Erfgoedregime aan te vullen of in een enkel geval aan te passen. Gelet op de recente data van de uitspraken door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is in dit verslag een actuele weerslag van de jurisprudentie gegeven die een signaalfunctie heeft voor de ontwikkelde methodiek in het Maastrichtse Planologische Erfgoedregime.

⁸ LJN: AO0288, Raad van State, 200206487/1, d.d. 17 december 2003

⁹ LJN: AO9980, Raad van State, 200305111/1, d.d. 26 mei 2004



Teneinde meer rechtszekerheid te verkrijgen met betrekking tot de door Res nova ontwikkelde en in het rapport *De Maastrichtse Modus* beschreven methodiek, is het aan te bevelen hiernaar meer gericht juridisch onderzoek te verrichten. De inhoud van dit onderzoek zou zich onder andere moeten toespitsen op de mate van rechtszekerheid die de door Res nova ontwikkelde methodiek biedt aan de eigenaar van cultuurhistorische panden in het plangebied. Dit onderzoek lijkt te verkiezen boven het afwachten van uitspraken met betrekking tot geschillen die aan de rechter kunnen worden voorgelegd als gevolg van het in praktijk brengen van de ontwikkelde methodiek. Hoewel dit laatste uiteraard nooit geheel uit te sluiten valt.