

Bijlage bij brief van 23 januari 2009

Adviesnotitie Bescherming Bouwhistorische Waarden

Mr. drs. H. Witbreuk, met medewerking van prof. mr. A.G.A. Nijmeijer en dr. mr. M.A.A. Soppe

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding; inhoud notitie
- 1.1 Begrippen
- 1.2 Leeswijzer
- 1.3 Wettelijk kader
- 2 Ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening
- 2.1 Inleiding
- 2.2 Bestemmingsplannen en inpassingsplannen
- 2.2.1 Eis goede ruimtelijke ordening met betrekking tot planvoorschriften en bestemmingen in bestemmingsplan
- 2.2.1.1 Ruimtelijke relevantie (bestemmingsplan)regels en belangenafweging
- 2.2.1.2 Archeologische waarden
- 2.2.1.3 Cultuurhistorische waarden ruimtelijk relevant?
- 2.2.1.4 Bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant?
- 2.2.1.5 Randvoorwaarden met betrekking tot de regulering van bouwhistorische waarden in het bestemmingsplan
- 2.2.1.6 Conclusie ruimtelijke relevantie Bouwhistorische Waarden
- 2.2.1.7 Wijze van bestemmen
- 2.2.2 Aanlegvergunningstelsel
- 2.2.3 Sloopvergunningstelsel
- 2.2.3.1 Sloopvergunningstelsel nader bezien
- 2.2.4 Uitwerking, wijziging, ontheffingen, nadere eisen en voorwaardelijke verplichtingen
- 2.2.4.1 Wijzigings- en uitwerkingsregels
- 2.2.4.2 Binnenplanse ontheffing en nadere eisen
- 2.2.4.3 Voorwaardelijke verplichting
- 2.3 Beheersverordening
- 2.4 Projectbesluit
- 2.5 Buitenplanse ontheffingen
- 2.5.1 Tijdelijke ontheffing
- 2.5.2 Buitenplanse ontheffing voor in het Bro genoemde gevallen
- 2.6 Algemene regels en aanwijzingen opgelegd door Rijk en provincie
- 2.6.1 Algemene regels
- 2.6.2 Aanwijzingen

- 2.7 Conclusie
- 3 Instrumenten uit de Woningwet
- 3.1 Inleiding
- 3.2 Voorschriften aan de bouwvergunning
- 3.3 Sloopvergunningstelsel bouwverordening
- 3.4 Conclusie
- 4 Instrumenten uit de Monumentenwet 1988
- 4.1 Inleiding
- 4.2 Aanwijzing en vergunningsstelsel Monumentenwet 1988
- 4.2.1 Aanwijzing
- 4.2.2 Rijksmonumentenvergunning
- 4.3 Gemeentelijke monumentenzorg
- 4.4 Beschermd stads- of dorpsgezicht
- 4.5 Conclusie
- 5 Conclusies

1 Inleiding; inhoud notitie

De Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (hierna: RACM) heeft advies gevraagd over de mogelijkheden om bouwhistorisch onderzoek ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen voor te schrijven binnen de bestaande wet- en regelgeving, alsmede om modelbepalingen op te stellen.

Aanleiding voor de uitvoering van dit onderzoek is de tijdens de behandeling van de Wet op de archeologische monumentenzorg in de Eerste Kamer op 19 december 2006 gedane toezegging van de (voormalig) minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Van der Hoeven om de RACM te laten onderzoeken of een bouwhistorisch onderzoek op dit moment kan worden geregeld dat vergelijkbaar is met archeologisch onderzoek.¹ De toezegging werd door de minister gedaan naar aanleiding van een vraag van de heer Wagemakers (CDA) waarom niet ook het bouwhistorisch onderzoek in de Wet op de archeologische monumentenzorg was meegenomen.

In samenspraak met de RACM is besloten om de volgende hoofdvraag in dit advies te beantwoorden:

Met welke ruimtelijk bestuursrechtelijke instrumenten kunnen bouwhistorische waarden van gebouwen worden beschermd, zonder dat daarvoor een formele wetswijziging, dan wel wijziging van een AMvB of ministeriële regeling noodzakelijk is? Indien deze instrumenten aanwezig zijn, op welke wijze kan middels deze instrumenten het uitvoeren van bouwhistorisch onderzoek worden

¹ *Handelingen I*, 2006/07, 29 259, nr. 14, pp. 546-557 en pp. 575-588.

bevorderd en eventueel voorgeschreven?

1.1 Begrippen

Om de hoofdvraag af te bakenen en de leesbaarheid van dit advies te vergroten worden in het hiernavolgende enkele definities van begrippen weergegeven, waarbij getracht is aan te sluiten bij de Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek, RACM, d.d. 17 augustus 2008 (concept). Eveneens is de Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen (hierna: SVBP2008)² in acht genomen bij het formuleren van deze definities.

Bouwhistorisch onderzoek

Onderzoek naar de bouw-, verbouwings- en gebruiksgeschiedenis van een bouwwerk of een gebied met meerdere bouwwerken en hun ruimtelijke samenhang om de bouwhistorische waarde te bepalen.

Het betreft hier onderzoek naar de vorm, constructie, materialisatie en afwerking van de bouwwerken zelf. Bij dit onderzoek wordt niet enkel gelet op de bestaande situatie, maar ook gelet op sporen van veranderingen in de loop der tijd ('bouwsporen'). Hierbij zij opgemerkt dat deze sporen zich eveneens achter een bestaande gevel kunnen bevinden.

Bouwhistorisch onderzoek kan uitgevoerd worden in verschillende vormen en detailniveaus. Verwezen zij naar de Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek, RACM, d.d. 17 augustus 2008 (concept).

Ter beantwoording van de hoofdvraag zal mede onderzocht worden onder welke omstandigheden en in het kader van welke bevoegdheid een bouwhistorisch onderzoek kan worden voorgeschreven.

Bouwhistorische waarde

Waarde die wordt toegekend aan bouwwerken en die wordt bepaald aan de hand van een bouwhistorisch onderzoek. Bepalend voor de waarde zijn de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen, als neerslag van de desbetreffende bouwstijl(en), bouwtraditie(s) en gebruiksgeschiedenis, alsmede de mate van zeldzaamheid en gaafheid van deze elementen.

In dit advies wordt onderzocht of gebouwen met authentieke bouwhistorische elementen kunnen worden beschermd. Voor de waarde van de bouwhistorische elementen is niet van belang of deze waarden al dan niet zichtbaar zijn. Zo kunnen zij eveneens aanwezig zijn achter een bestaande nieuwe voorgevel. Zichtlijnen vallen niet onder het te beschermen karakter van de waarde. Authenticiteit (de oorspronkelijke elementen), die in alle gevallen aanwezig dient te zijn, is verbonden aan het bouwwerk zelf. Een verplaatst object kan aldus wel een bouwhistorische waarde bevatten. Een geheel nieuw te realiseren gebouw waarbij een oude bouwstijl in acht wordt genomen heeft geen bouwhistorische waarde als bedoeld in dit advies, nu het hier niet om een authentiek bouwwerk gaat. Voorts volgt uit

² Bijlage 2 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening (*Stcrt.* 30 oktober 2008, nr. 377). In dit kader zij met name verwezen naar bijlage 11 van de SVBP2008.

deze definitie dat de gebruiksgeschiedenis enkel van belang kan zijn voor de bouwhistorische waarde, voorzover deze geschiedenis kan worden afgeleid uit de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen.

Bouwwerken

Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.

Gebouwen

Elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

In dit advies zal met name onderzocht worden in hoeverre de bouwhistorische waarde van gebouwen beschermd kunnen worden binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden. Opgemerkt zij dat bouwwerken, geen gebouwen zijnde (bijvoorbeeld bruggen en andere kunstwerken) eveneens een bouwhistorische waarde kunnen vertegenwoordigen. De modelbepalingen opgenomen in dit advies zijn echter gericht op gebouwen, conform de hoofdvraag.

Formele wetswijziging

Wijziging van wetten in formele zin. Hiertoe behoren aldus niet wet- en regelgeving van ‘lagere’ overheden, zoals gemeentelijke en provinciale verordeningen. Voorts wordt in dit advies, gelet op de hoofdvraag, niet ingegaan op mogelijke wijzigingen van AMvB’s en ministeriële regelingen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal onderzocht met welke ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wro bouwhistorische waarden kunnen worden beschermd. Onderzocht zal worden op welke wijze het bestemmingsplan, het inpassingsplan alsmede de daarin op te nemen bestemmingen en regels als ruimtelijk ordeningsinstrument gebruikt kunnen worden om gebouwen met een bouwhistorische waarde te beschermen. Voorts wordt deze vraag beantwoord met betrekking tot de beheersverordening, het projectbesluit, de buitenplanse ontheffingsmogelijkheden en de door het rijk dan wel de provincie op te leggen algemene regels en aanwijzingen.

In hoofdstuk 3 wordt onderzocht in hoeverre gebouwen met een bouwhistorische waarde beschermd kunnen worden middels het koppelen van voorschriften aan een bouwvergunning, alsmede het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening.

In hoofdstuk 4 komen de instrumenten uit de Monumentenwet 1988 aan de orde. Ingegaan wordt op de aanwijzing als instrument ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw, tezamen met het daaruit voortvloeiende

beschermende vergunningenstelsel. Vervolgens wordt ingegaan op de aanwijzing en vergunning ingevolge de gemeentelijke monumentenverordening, evenals de aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht.

Hoofdstuk 5 sluit dit advies af met een conclusie.

In de onderscheiden hoofdstukken worden, indien de instrumenten gebruikt kunnen worden ter bescherming van gebouwen met een bouwhistorische waarde, modelbepalingen opgenomen.

1.3 Wettelijk kader

Voor wat betreft de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wijs ik op het volgende. In dit advies is onderzoek verricht naar de mogelijkheden om bouwhistorische waarden te beschermen, binnen de bestaande wet- en regelgeving geldend op 1 oktober 2008. Nadien opgetreden wetswijzigingen en jurisprudentie, konden niet of slechts summier in dit onderzoek worden verwerkt.

Op 1 september 2007 is door inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (hierna: Wamz) onder meer de Monumentenwet 1988 en de Woningwet op onderdelen gewijzigd.³ Met ingang van 1 juli 2008 zijn voorts de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, de Grondexploitatiewet, de Vogelaarwet, het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), het Invoeringsbesluit Wet ruimtelijke ordening, alsmede de Regeling ruimtelijke documenten op papier grotendeels in werking getreden.⁴ In dit advies is getoetst aan het hierboven genoemde (nieuwe) recht.

Ter zijde zij opgemerkt dat op plaatsen in dit advies eveneens wordt verwezen naar de WRO en het Bro 1985. Hiermee wordt bedoeld op de 'oude' Wet op de Ruimtelijke Ordening, respectievelijk het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

³ Een gedeelte van de Wamz is op 1 januari 2008 inwerking getreden (*Stb.* 2007, 42).

⁴ *Stb.* 2008, 227. Wat betreft de Regeling ruimtelijke documenten op papier: *Stcrt.* 26 juni 2008, 121, p. 55 (inwerkingtreding 1 juli 2009).

2 Ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht met welke ruimtelijke ordeningsinstrumenten bouwhistorische waarden binnen de bestaande wet- en regelgeving kunnen worden beschermd.

De in de ‘oude’ WRO voorziene planfiguren als de planologische kernbeslissing, het streekplan en de daarin op te nemen concrete beleidsbeslissing, alsmede het structuurplan zijn met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 vervallen.

Uit het overgangsrecht (artikel 9.1.2 lid 2 en lid 4 Invoeringswet Wro) vloeit overigens voort dat de rechtsgevolgen van de eventueel in deze plannen opgenomen concrete beleidsbeslissingen voor de looptijd van deze plannen hun betekenis blijven behouden.⁵

De Wro voorziet in handhaving van het bestemmingsplan als centraal instrument van ruimtelijke ordening.

Zij het dat middels de beheersverordening en het gemeentelijk-, provinciaal- en rijksprojectbesluit afbreuk wordt gedaan aan deze gedachte (paragraaf 2.3 respectievelijk paragraaf 2.4).

Tot vaststelling van het bestemmingsplan is onder vigeur van de Wro de gemeenteraad bevoegd (artikel 3.1 lid 1 Wro).

Als evenwel sprake is van provinciale of rijksplanologische belangen kunnen provinciale staten dan wel de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: minister van VROM) op grond van artikel 3.26 Wro respectievelijk 3.28 Wro met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad in deze, ook een bestemmingsplan vaststellen, een zogenaamd provinciaal dan wel rijksinpassingsplan.

In paragraaf 2.2 zal onderzocht worden op welke wijze het bestemmingsplan en het inpassingsplan alsmede de daarin op te nemen bestemmingen en regels als ruimtelijk ordeningsinstrument gebruikt kunnen worden om gebouwen met een bouwhistorische waarde te beschermen. In de paragrafen 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 wordt deze vraag beantwoord met betrekking tot de beheersverordening respectievelijk het projectbesluit, de buitenplanse ontheffingsmogelijkheden en de door het rijk dan wel de provincie op te leggen algemene regels en aanwijzingen.

2.2 Bestemmingsplannen en inpassingsplannen

In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre bestemmingsplannen kunnen worden

⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 63.

ingezet om gebouwen met een bouwhistorische waarde te beschermen. Het door provinciale staten dan wel de minister VROM vast te stellen inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 Wro respectievelijk 3.28 Wro verschilt qua inhoudelijke instrumenten en de daaraan verbonden vereisten niet van een bestemmingsplan dat door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.⁶ Hierna wordt in deze paragraaf onder het begrip bestemmingsplan dan ook het provinciale en rijksinpassingsplan begrepen, tenzij anders aangegeven.

Evenals in bestemmingsplannen gebaseerd op de 'oude' WRO worden in bestemmingsplannen als bedoeld in de Wro bestemmingen aan gronden gegeven en dienaangaande regels gesteld. Hierbij geldt de eis dat deze bestemmingen en regels ten behoeve van een 'goede ruimtelijke ordening' worden aangewezen. Of bestemmingen en regels ter bescherming van bouwhistorische waarden hieraan voldoen wordt in paragraaf 2.2.1 onderzocht. Voorts kunnen bestemmingsplannen een aanlegvergunningstelsel bevatten. Dit instrument wordt besproken in paragraaf 2.2.2. Nieuw is dat bestemmingsplannen gebaseerd op de Wro in tegenstelling tot WRO-bestemmingsplannen een sloopvergunningstelsel kunnen bevatten (paragraaf 2.2.3).

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat bestemmingsplannen nu eveneens een moderniseringsplicht (artikel 3.5 Wro) kunnen bevatten en zijn er in het Bro in tegenstelling tot het voorheen geldende Bro 1985 expliciet bepaalde standaardregels voorgeschreven die in elk bestemmingsplan moeten worden opgenomen, te weten overgangsrechtelijke bepalingen en een anti-dubbeltelbepaling (paragraaf 3.2 Bro). Deze regelingen zijn om de hoofdvraag te beantwoorden niet relevant en worden in dit advies niet nader besproken.

Wel relevant is dat in artikel 1.2.6 Bro bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de vormgeving en inrichting van onder meer het bestemmingsplan. Dit is geschiedt middels de Regeling ruimtelijke documenten op papier (in werking getreden op 1 juli 2008) en de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 (inwerkingtreding 1 juli 2009). In dit advies worden deze regelingen (tenzij anders vermeld) in acht genomen.

Eveneens kunnen er in het bestemmingsplan (gelijk als in het bestemmingsplan onder de WRO), wijzigings- en uitwerkingsregels worden gegeven, de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing (in de WRO binnenplanse vrijstelling genoemd), tot het stellen van nadere eisen, alsmede voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen. In paragraaf 2.2.4 worden deze instrumenten behandeld ter beantwoording van de vraag of bouwhistorische waarden middels deze instrumenten kunnen worden beschermd.

In de onderscheiden subparagrafen worden, indien de instrumenten gebruikt zouden kunnen worden ter bescherming van bouwhistorische waarden,

⁶ Verwezen zij naar de artikelen 3.26 lid 2 en 3.28 lid 2 Wro, alsmede hoofdstuk 3 Bro in samenhang met artikel 1.1.1 lid 2 Bro.

modelbestemmingsplanregels opgenomen, waarbij de SVBP2008 (bijlage 2 bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008), tenzij anders vermeld in acht is genomen.

2.2.1 Eis goede ruimtelijke ordening met betrekking tot planvoorschriften en bestemmingen in bestemmingsplan

In artikel 3.1 lid 1 Wro wordt het object van regeling van het bestemmingsplan weergegeven. Uit dit artikel vloeit voort dat in een bestemmingsplan slechts ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen kunnen worden opgenomen en met het oog op deze bestemming regels (onder de WRO voorschriften genoemd) kunnen worden gegeven. Er dient aldus een verband te zijn tussen de op te nemen (bestemmingsplan)regels en de gegeven bestemming.

Om gebouwen met een bouwhistorische waarde te beschermen middels een beschermende bestemming dan wel middels regels in een bestemmingsplan, is dus vereist dat onder een ‘goede ruimtelijke ordening’ ook bouwhistorische waarden kunnen worden verstaan.

De norm van een goede ruimtelijke ordening werd onder de ‘oude’ WRO zo uitgelegd dat planvoorschriften ‘ruimtelijk relevant’ moeten zijn. De bevoegdheid tot het opnemen van planvoorschriften (thans ‘regels’) dient te worden uitgeoefend ter behartiging van het belang van een goede ruimtelijke ordening en dient derhalve gestoeld te zijn op ruimtelijk relevante overwegingen en criteria.⁷ Nu het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’ niet is gewijzigd in de Wro ten opzichte van de WRO, is het inhoudelijk kader voor de in het bestemmingsplan op te nemen regels ongewijzigd. Nu voorts de invulling van dat begrip in de Wro niet is gewijzigd, is ons inziens in zoverre de jurisprudentie betreffende dit criterium nog steeds onverkort van toepassing.⁸

Overigens kan uit de in de Wet milieubeheer neergelegde m.e.r.-regeling (artikel 7.35 lid 3 Wet milieubeheer) - mede gezien in het licht van de uitspraak Linderveld⁹ - worden afgeleid dat het onder bepaalde omstandigheden mogelijk en zelfs verplicht is om niet-ruimtelijk relevante voorschriften in een bestemmingsplan op te nemen. Wanneer aldus sprake is van besluit-m.e.r.(beoordelings)-plichtige bestemmingsplannen is artikel 7.35 lid

⁷ AbRS 9 maart 2005, *AB* 2005, 145. Zie voorts AbRS 8 september 2004, *AB* 2004, 432 en AbRS 7 augustus 2002, *AB* 2003, 192.

⁸ Zie tevens: A.G.A. Nijmeijer, ‘Een kwestie van inhoud – Het nieuwe artikel 10 WRO en de (on)wenselijkheid van een verruimde reikwijdte van de WRO nader beschouwd’, *TO* 2003, nr. 5, p. 169. Overigens wordt in dit artikel voorts nog opgemerkt dat art. 3.1 lid 1 Wro, in tegenstelling tot de oude WRO, vermeldt dat de regels die in het bestemmingsplan worden opgenomen ‘*in elk geval*’ het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken betreffen. Het is aan de AbRS te oordelen of thans ook niet ruimtelijk relevante regels in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Zekerheidshalve gaan wij daar in dit advies vooralsnog niet van uit. Zie voorts P.J.J. van Buuren e.a., ‘*Van WRO naar Wro*’, ’s-Gravenhage, Ibr 2008, p. 80.

⁹ AbRS 22 maart 2006, *BR* 2006, 546.

3 Wm dan ook van belang. In paragraaf 2.2.4.3 wordt hier nader op ingegaan.

2.2.1.1 Ruimtelijke relevantie (bestemmingsplan)regels en belangenafweging

Onderzocht is of bouwhistorische waarden aan te merken zijn als ruimtelijk relevant, waardoor zij middels regels en een beschermende bestemming in een bestemmingsplan kunnen worden beschermd.

Voor de beantwoording van de vraag of bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant zijn en daarmee onder een goede ruimtelijke ordening vallen, is allereerst de definiëring van bouwhistorische waarden uit paragraaf 1.1 van belang.

Bouwhistorische waarde is gedefinieerd als een *“waarde die wordt toegekend aan bouwwerken en die wordt bepaald aan de hand van een bouwhistorisch onderzoek. Bepalend voor de waarde zijn de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen, als neerslag van de desbetreffende bouwstijl(en), bouwtraditie(s) en gebruiksgeschiedenis, alsmede de mate van zeldzaamheid en gaafheid van deze elementen.”*

Uit deze definitie volgt dat de bouwhistorische waarde van gebouwen afhankelijk is van de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen (en de kwaliteit daarvan) en wordt toegekend aan een op een perceel gelegen bouwwerk. In dit advies wordt onderzocht in hoeverre gebouwen met een bouwhistorische waarde kunnen worden beschermd. Of de bouwhistorische elementen al dan niet zichtbaar zijn is niet relevant voor de toe te kennen bouwhistorische waarde. Zichtlijnen, alsmede de belevingswaarde zijn dan ook geen aspecten die beschermd worden in het kader van de hier aan de orde zijnde bescherming van gebouwen met een bouwhistorische waarde.¹⁰

Vooropgesteld zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) naar wij weten nog niet de vraag heeft beantwoord of bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant zijn. Beantwoording van deze kwestie vraagt dan ook om een nadere analyse over ruimtelijke relevantie van regels.

Zoals gezegd, blijkt expliciet uit de jurisprudentie dat de Afdeling de eis van ruimtelijke relevantie hanteert. Echter, in de jurisprudentie wordt door de Afdeling niet aan de hand van heldere criteria uiteengezet wanneer sprake is van ruimtelijke relevantie. De jurisprudentie waarin de Afdeling al dan niet aanneemt dat een planvoorschrift in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening en daarmee ruimtelijk relevant is, is nogal casuïstisch. Voorts bevat de wet zelf, noch de wetsgeschiedenis duidelijke aanknopingspunten omtrent de uitleg van het

¹⁰ Indien u wenst kunnen wij uiteraard deze aspecten in een later stadium alsnog bij het onderzoek betrekken.

begrip ‘goede ruimtelijke ordening’, dan wel ‘ruimtelijke relevantie’.

In het boek ‘Hoofdlijnen Ruimtelijk Bestuursrecht’ wordt uiteengezet dat het bij het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’ gaat om beantwoording van de vraag in welke mate bepaalde (naburige) bestemmingen elkaar wederzijds verdragen. Om dat in een concreet geval te kunnen bepalen, zal de ontwerper een idee moeten hebben van de situeringskenmerken van mogelijke bestemmingen. ‘Situeringskenmerk’ wordt in dit boek gedefinieerd als: “*een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.*”¹¹ In dit advies zullen wij eveneens deze definitie van het situeringskenmerk hanteren.

De relatie met situeringskenmerken volgt eveneens uit een standaardwerk op dit gebied van P. van der Ree, ‘Met woord en kaart – Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling’.¹² Volgens Van der Ree is er sprake van ruimtelijke relevantie, als het planvoorschrift betrekking heeft op de situeringskenmerken van het bouwwerk respectievelijk het gebruik.

Met behulp van het situeringskenmerk kan een groot deel van de jurisprudentie van de Afdeling worden verklaard.

Zo heeft de Afdeling geoordeeld dat voorschriften ten aanzien van bouwstijlen of materiaalgebruik en normen ten aanzien van geluid- en lichthinder niet ruimtelijk relevant zijn.¹³ Ook een eis tot het gebruik van biomassa in het productieproces van een elektriciteitscentrale bleek niet ruimtelijk relevant.¹⁴ Dergelijke voorschriften hadden in deze gevallen geen relatie met de fysieke plaatsing van het object in zijn omgeving.

Voor de volledigheid merken wij op dat de casus betreffende het al dan niet opnemen van voorschriften met betrekking tot bouwstijlen en materiaalgebruik zag op de aanleg van een bedrijventerrein. Het betrof hier niet een bestaand bouwwerk met bouwhistorische waarden die met een planvoorschrift zou kunnen worden beschermd.

Echter, in het licht van het situeringskenmerk is niet (geheel) verklaarbaar waarom de Afdeling de eis van bedrijfsmatige exploitatie recreatiewoningen¹⁵ en een voorschrift ten aanzien van de wijze waarop mest moet worden verwerkt als ruimtelijk relevant heeft aangemerkt,¹⁶ en het opnemen van een verkeersmaatregel

¹¹ P.J.J. van Buuren, e.a., ‘Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht’, Deventer: Kluwer 2006, p. 33.

¹² P. van der Ree, ‘Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling’, ’s-Hertogenbosch 2000, pp. 249-255, 585-590.

¹³ AbRS 4 december 2003, nr. 200306230/2 en AbRS 19 mei 2004, nr. 200306230/1.

¹⁴ AbRS 4 december 2002, nr. 200001519/1.

¹⁵ AbRS 12 april 2006, nr. 200506523/1 en AbRS 16 maart 1999, BR 2000, 215.

¹⁶ AbRS 7 augustus 2002, AB 2003, 192. Een dergelijk voorschrift kan middels instrumenten uit de

in de zin van de Wegenverkeerswet als niet ruimtelijk relevant heeft aangemerkt.¹⁷

Voorts wijzen wij op een uitspraak van de Afdeling van 9 juni 1998¹⁸ waar een oordeel werd gegeven over regelingen inzake het milieuprestatieniveau en het duurzaamheidsbeginsel. De Afdeling achtte opname van deze regelingen in het bestemmingsplan niet in overeenstemming met artikel 10 WRO. Uit deze uitspraak blijkt verder duidelijk dat de invulling van het begrip ruimtelijke relevantie van een planvoorschrift niet enkel ziet op de situering ten opzichte van bestemmingen van nabijgelegen percelen. Het kan tevens gaan om de situering van de bestemming ten opzichte van een andere bestemming op hetzelfde perceel. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een dubbelbestemming. De relevante passage uit genoemde uitspraak:

“Art. 10 lid 1 WRO geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om, voor zover dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, bij een bestemmingsplan regelen te stellen. Gelet op het onderwerp en de strekking van de WRO kunnen deze regelen slechts betrekking hebben op het bouwen en het gebruik van gronden en opstellen.

In verband hiermee is het opnemen van het MPN en de regeling in art. 3 lid D onder 1 met uitzondering van sub 1 (ontwikkeling volgens het principe van de compacte stad) en sub 2 (terugdringen van de automobiliteit), en art. 3 lid D onder 3 van de planvoorschriften niet aanvaardbaar, omdat deze niet rechtstreeks zien op het ruimtebeslag van de gronden zelf of effect hebben op het ruimtegebruik van nabij gelegen gronden.”(Onderstreping HW).

2.2.1.2 Archeologische waarden

Nu de Afdeling naar wij weten nog niet de vraag heeft beantwoord of bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant zijn, is interessant of zij deze vraag heeft beantwoord met betrekking tot archeologische waarden, een aan bouwhistorie gelieerd onderwerp.

Allereerst wijzen wij er wel op dat er een feitelijk verschil tussen archeologische en bouwhistorische waarden kan bestaan. Archeologische waarden bevinden zich namelijk in de grond, terwijl bouwhistorische elementen in een bouwwerk aanwezig zijn, waardoor de bouwhistorische waarde wordt gekoppeld aan het bouwwerk zelf. Hoewel bouwhistorische elementen zich in de grond kunnen bevinden waardoor ze tevens als archeologische waarde aangemerkt kunnen worden, bijvoorbeeld bouwhistorische elementen in een oude fundering van een

Wet milieubeheer eveneens gereguleerd worden.

¹⁷ AbRS 16 april 1996, BR 1996, 815 en meer recent AbRS 11 juli 2007, nr. 200608468/1, r.o. 2.4.1.2.

¹⁸ AbRS 9 juni 1998, AB 1998, 338, BR 1998, 936.

bouwwerk dat voor de rest is gesloopt, zullen de in dit advies beoogde te beschermen bouwhistorische elementen zich met name bevinden in een bouwwerk dat nog steeds zichtbaar is (boven de grond).

Dit onderscheid is van belang nu archeologische waarden beschermd kunnen worden middels de planologische beschermingsmogelijkheden als bedoeld in de artikelen 38 ev. van de Monumentenwet 1988. De beschermingsregels uit deze wet zien er met name op om archeologische waarden zoveel mogelijk in de bodem te bewaren. Verwezen zij naar artikel 38a lid 1 Monumentenwet 1988: *“De gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening (...) en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten.”* (onderstreping: HW). Voorts zij gewezen op de memorie van toelichting bij de Wamz waarbij eveneens wordt gerefereerd aan het verdrag van Malta¹⁹: *“‘Malta’ vraagt primair van de bij het verdrag betrokken partijen – samengevat – om zo goed en zo vroeg mogelijk rekening te houden met de aanwezigheid of mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem. Behoud ‘in situ’ (in de bodem) is daarbij het streven.”*²⁰

Voorzover de bouwhistorische elementen zich in de grond bevinden kan dan ook gebruik worden gemaakt van de beschermingsregels uit hoofdstuk 5 van de Monumentenwet 1988. Het betreffen dan immers (tevens) archeologische waarden. Bouwhistorische waarden die zich *niet* in de grond bevinden kunnen niet worden beschermd met de bepalingen uit artikel 38 e.v. Monumentenwet 1988, nu deze bepalingen ons inziens het doel en de strekking hebben om archeologische waarden in de grond te beschermen. Als voorbeeld zij, naast artikel 38a lid 1 Wamz, nog gewezen op artikel 39 lid 3 Monumentenwet 1988. Nu in dit advies primair wordt onderzocht op welke wijze gebouwen met een bouwhistorische waarde kunnen worden beschermd, niet zijnde archeologische waarden, zullen de instrumenten ter bescherming van archeologische waarden niet nader worden uiteengezet.²¹

Ter zijde zij opgemerkt dat de doelstelling van het verdrag van Malta, geïmplementeerd middels de Wamz, ‘behoud van archeologisch erfgoed in situ’ is (artikel 4 lid 2 en artikel 5 lid 4 verdrag van Malta). Ingevolge de genoemde passages van de memorie van toelichting, alsmede de wettekst is dit vertaald naar ‘in de grond’, echter de letterlijke vertaling zou ‘op zijn plek’ (letterlijke vertaling Latijn – Nederlands) zijn. In zoverre is het Verdrag van Malta enigszins beperkt geïmplementeerd.

De overheid is van mening dat archeologische voorwaarden onder ‘een goede ruimtelijke ordening’ vallen. In de memorie van toelichting van de Wamz stelt zij namelijk: *“De wet en het besluit op de ruimtelijke ordening bevatten de indirecte opdracht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening, bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting, ook met archeologie rekening te*

¹⁹ Europees Verdrag inzake de bescherming van het Archeologisch Erfgoed (herzien), *Trb.* 1992, 32 (Nederlandse vertaling *Trb.* 1992, 97).

²⁰ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 259, nr. 3, p. 5.

²¹ Wel verwijzen wij dienaangaande naar het artikel W.J. Bosma, E.W.J. de Groot, ‘De Wet op de archeologische monumentenzorg: bescherming van bodemschatten als ruimtelijk belang’ *BR* 2008, 67, alsmede naar het artikel H. Witbreuk, ‘Wet op de archeologische monumentenzorg: verankert wat in de praktijk al gangbaar was’, *Toets* 2007, nummer 3.

*houden.*²² Volgens jurisprudentie van de Afdeling vallen archeologische waarden inderdaad onder ‘een goede ruimtelijke ordening’. Verwezen zij bijvoorbeeld naar een uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006 (voor inwerkingtreding van de Wamz), waarbij het ging om een bestemmingsplan dat in de planvoorschriften gebieden met archeologische waarden beschermden.²³ Ingevolge artikel 11 lid 1 van de planvoorschriften waren alle gronden behorende tot het voorliggende bestemmingsplan mede bestemd tot ‘Gebied met hoge archeologische waarde (primaire dubbelbestemming)’. Volgens dit artikel had dit tot doel om de ter plaatse te verwachten archeologische waarden te beschermen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt konden op grond van artikel 10 WRO, evenals op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro, enkel bestemmingen worden aangewezen voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Aangezien de Afdeling heeft geoordeeld dat GS terecht goedkeuring hebben verleend aan dit plan kan gesteld worden dat archeologische waarden ruimtelijk relevant zijn en daarmee onder de norm ‘goede ruimtelijke ordening’ vallen.

Gezien de overwegingen van de Afdeling gaan wij ervan uit dat de Afdeling ook heeft geoordeeld over de rechtmatigheid van het desbetreffende bestemmingsplanvoorschrift.

Archeologische waarden bevinden zich in de grond. Bij het bestemmen van gronden waar archeologische waarden aanwezig zijn, dan wel verwacht worden, kan men ervoor kiezen om een dubbelbestemming (met beschermende regels) op te nemen. Een dergelijke bestemming voldoet ons inziens, conform de conclusie uit bovengenoemde uitspraak van de Afdeling, aan het situeringskenmerk, waardoor archeologische waarden ruimtelijk relevant zijn. Immers, de archeologische waarde is relevant voor de situering van die bestemming ten opzichte van de andere bestemming van de gronden. Er zou bijvoorbeeld ter bescherming van archeologische waarden gekozen kunnen worden voor een bestemming groen in plaats van een woonbestemming voor gronden met een beschermende dubbelbestemming voor archeologische waarden. Een dergelijke groenvoorziening is immers wellicht minder belastend voor de archeologische waarden in de grond.

2.2.1.3 Cultuurhistorische waarden ruimtelijk relevant?

Bij cultuurhistorie gaat het om sporen, objecten en patronen/structuren die zichtbaar of niet zichtbaar zijn, onderdeel uitmaken van de leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling.²⁴ In de memorie van toelichting behorende bij de Monumentenwet 1988 wordt de volgende definitie gegeven van cultuurhistorische waarden: “*de aan een bouwwerk of gebied*

²² Kamerstukken II 2003/04, 29259, nr.3, p. 2.

²³ AbRS 31 mei 2006, nr. 200505152/1. Zie tevens AbRS 7 juni 2006, nr. 200505000/1.

²⁴ Ministerie van OCW, *Nota Belvedere; beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag 1999.

toegekende waarde, gekenmerkt door het beeld, dat is ontstaan en door het gebruik dat de mens in de loop van de geschiedenis van dat bouwwerk op dat gebied heeft gemaakt.”²⁵ Bouwhistorische elementen (en daarmee de bouwhistorische waarde van een bouwwerk) zijn in zoverre te zien als een onderdeel van de cultuurhistorische waarde van een bouwwerk. Reeds opgemerkt is dat er geen jurisprudentie voorhanden is omtrent de vraag of de bouwhistorische waarde van een bouwwerk ruimtelijk relevant is. Wel is er enige jurisprudentie aanwezig betreffende de cultuurhistorische waarde, niet zijnde bouwhistorische elementen, van gebouwen. Te denken valt dan aan eisen die worden gesteld aan de gevelindeling, materiaalkeuze en kleurstelling van (nog te bouwen) bouwwerken in een gebied met karakteristieke eigenschappen. Hierbij zij opgemerkt dat dit aspecten zijn die ‘normaal gesproken’ in een welstandsnota behoren te worden opgenomen en in zoverre in beginsel buiten het toepassingsbereik van artikel 3.1 lid 1 Wro zouden vallen.²⁶

Nijmeijer komt in zijn dissertatie *‘Welstandstoezicht juridisch getoetst’* tot de conclusie dat voorzover deze ‘welstands’eisen zien op aspecten die van invloed zijn op het ruimtebeslag van bouwwerken, deze wel als ruimtelijk relevant zijn aan te merken en in een bestemmingsregel kunnen worden opgenomen. Bij voorbeeld het opnemen van een bebouwingsregel inzake de dakhelling.²⁷

Dit kan echter anders zijn wanneer er bijzondere, te beschermen waarden aanwezig zijn. Illustratief in dit kader is de Kroonuitspraak van 7 februari 1985. De Kroon overweegt:

*“(…) dat weliswaar een regeling tot het stellen van nadere eisen met betrekking tot materiaaltoepassingen (...) een aspect van welstand betreft, doch dat, gelet op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van grote delen van het plangebied, in dit geval deze eisen uit stedenbouwkundig-planologische overwegingen wenselijk moeten worden geacht.”*²⁸

Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat wanneer deze waarden *niet* aanwezig zijn, opname in het bestemmingsplan niet mogelijk is.²⁹

Nijmeijer concludeert in zijn eerder genoemde dissertatie op p. 120 dat wanneer er binnen het plangebied sprake is van bijzondere waarden welke in de bebouwing

²⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 881, nr. 3, p. 13.

²⁶ Als voorbeeld: KB 28 november 1979, *BR* 1980, 287. Meer recent: AbRS 19 november 2008, nr. 200801138/1, r.o. 2.7.2.

²⁷ A.G.A. Nijmeijer, (diss.) *‘Welstandstoezicht juridisch getoetst’*, Kluwer: 2001, pp. 111-116. Verwezen wordt onder meer naar KB 7 juni 1983, *BR* 1983, 612 en KB 7 februari 1985, *BR* 1985, 379.

²⁸ KB 7 februari 1985, *AB* 1985, 605 m.nt. AWK. Zie tevens KB 11 januari 1990, *AB* 1990, 356.

²⁹ Bijvoorbeeld ArRS 26 februari 1992, *BR* 1992, p. 693, AbRS 4 december 2003, nr. 200306230/2 en AbRS 19 mei 2004, nr. 200306230/1.

tot uitdrukking komen, het onderscheid tussen planologische en welstandsaspecten vervaagt, in die zin dat de welstandsaspecten van een bouwwerk – welke in het algemeen niet in het bestemmingsplan kunnen worden genormeerd – toch regeling in het bestemmingsplan kunnen vinden.

Bovengenoemde conclusie lijkt in ieder geval een sterke aanwijzing te bevatten dat wanneer er sprake is van beschermingswaardige bouwhistorische waarden, een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan geoorloofd is. Immers, een dergelijke beschermende bestemming ziet eveneens op handhaving van de bijzondere waarden in het plangebied.

2.2.1.4 Bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant?

Voor de beantwoording van de vraag of bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant zijn is reeds geconcludeerd dat, alhoewel er geen expliciete jurisprudentie voorhanden is, de uitspraken over ruimtelijke relevantie van planvoorschriften en in het bijzonder de uitspraken betreffende archeologische waarden en cultuurhistorische waarden sterke aanwijzingen bevatten dat wanneer er sprake is van beschermingswaardige bouwhistorische waarden, een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan geoorloofd is.

Voldoen bouwhistorische waarden nu ook aan het ‘situeringskenmerk’-criterium? Het situeringskenmerk is in het hiervoorgaande gedefinieerd als *“een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.”* Bouwhistorische waarden lijken als zodanig geen invloed uit te kunnen oefenen op nabij gelegen gronden met daaraan toegekende bestemmingen. Echter, het betreft ons inziens wel een relevant kenmerk voor de situering van die bestemming ten opzichte van de op hetzelfde perceel gelegen andere (neven)bestemming.

Gelet op de definiëring van bouwhistorische waarde in paragraaf 1.1, alsmede gelet op hetgeen vermeld is aan het begin van paragraaf 2.2.1 betreffende deze definitie, ziet de bescherming op behoud van de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen van gebouwen en niet op het zichtbaar blijven van deze elementen. De bouwhistorische waarde *sec* heeft geen ruimtelijk effect op naburige percelen. Om deze reden betreft de bouwhistorische waarde van een gebouw ‘enkel’ een relevant kenmerk voor de situering van die bestemming ten opzichte van de (neven)bestemming op hetzelfde perceel. Zo zijn zichtlijnen niet een te beschermen aspect. Indien naast een gebouw met een bouwhistorische waarde een flatgebouw wordt gerealiseerd, doet de aanwezigheid van een dergelijk flatgebouw geen afbreuk aan de bouwhistorische waarde van het gebouw.

Bij voorbeeld zij gewezen op de situatie dat men het bouwvlak van een perceel met de bestemming ‘Wonen’ middels een bestemmingsplanwijziging wil vergroten. Op dit perceel bevindt zich een bouwwerk met een hoge bouwhistorische waarde. Een verbouwing conform de geplande

bestemmingsplanwijziging kan er toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de bouwhistorische waarde van het bouwwerk. Wanneer de bouwhistorische waarde middels een dubbelbestemming dan wel aanduiding³⁰ (met beschermende regels) wordt beschermd is de bouwhistorische waarde het kenmerk van deze bestemming dat relevant is voor de bouw mogelijkheden van de bestemming ‘Wonen’ van die gronden. In het uiterste geval zou immers een dergelijke beschermende bestemming ertoe kunnen leiden dat er toch voor wordt gekozen om het bouwvlak binnen de bestemming ‘Wonen’ niet te vergroten, gelet op de bouwhistorische waarde van het bouwwerk. In dit voorbeeld wordt ons inziens dan ook voldaan aan het situeringskenmerk. Hierbij merken wij nog op dat wat betreft het situeringskenmerk, alsmede de aard van deze waarde (waarde die beschermingswaardig wordt geacht), bouwhistorische waarden vergelijkbaar lijken te zijn met archeologische waarden, waardoor de jurisprudentie dienaangaande een aanknopingspunt bevat dat de Afdeling tot de conclusie zal komen dat bouwhistorische waarden mogelijk eveneens ruimtelijk relevant zijn.

Het situeringskenmerk in aanmerking nemende, alsmede de jurisprudentie over ruimtelijke relevantie van planvoorschriften en in het bijzonder de uitspraken betreffende de bescherming van archeologische waarden en cultuurhistorische waarden overziend, achten wij het aannemelijk dat bestemmingen en regels ter bescherming van bouwhistorische elementen ruimtelijk relevant kunnen zijn en daarmee kunnen voldoen aan het criterium van een ‘goede ruimtelijke ordening’ ex artikel 3.1 lid 1 Wro.

2.2.1.5 Randvoorwaarden met betrekking tot de regulering van bouwhistorische waarden in het bestemmingsplan

Uit het voorgaande volgt dat de bouwhistorische waarde van een bouwwerk ruimtelijk relevant *kan* zijn. In beginsel zou een (nevengeschikte) bestemming in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen ter bescherming van deze waarden. Echter, het staat de planwetgever niet vrij om naar eigen goeddunken iedere willekeurige bestemming aan bepaalde gronden toe te kennen. Immers, vereist is dat de toe te kennen bestemming ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’ wordt aangewezen (artikel 3.1 lid 1 Wro). Hoewel de planwetgever bij het bestemmen van de gronden een zekere mate van beleidsvrijheid toekomt, wordt in rechte wel getoetst of de in het bestemmingsplan aan de daarin begrepen gronden toegekende bestemming in redelijkheid kan worden geacht nodig te zijn ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.³¹ Deze beoordeling is bepalend

³⁰ Ingevolge bijlage 11 behorende bij de SVBP2008 wordt onder aanduiding verstaan: “een geometrisch bepaald vlak of figuur, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge de regels worden gesteld ten aanzien van het gebruik en/of het bebouwen van deze gronden.”

³¹ Dat de zinsnede ‘noodzakelijk in verband met’ uit artikel 10 WRO, waarop de voorhanden zijnde jurisprudentie is gestoeld, is verdwenen en vervangen door ‘met het oog op’ in artikel 3.1 lid 1 Wro, doet hieraan ons inziens niet af.

voor de vraag in hoeverre de *mogelijkheid* bestaat om de bouwhistorische waarden middels de planregels te beschermen. In dit kader zij eveneens verwezen naar de dissertatie van A.G.A. Nijmeijer, “Welstandstoezicht juridisch getoetst”.³² Nijmeijer wijst op enkele besluiten van de Kroon waarin is getoetst of met het bestemmingsplan terecht de bescherming van binnen het plangebied aanwezige bijzondere waarden van bouwwerken wordt bewerkstelligd.

Nijmeijer wijst daarbij allereerst op het KB van 17 juni 1987.³³ Het betreft in deze zaak een bestemmingsplanvoorschrift dat beoogt om de (vermeende) karakteristieke elementen van bepaalde, op de plankaart als zodanig aangeduide bouwwerken te conserveren. Vanwege de relevantie om de randvoorwaarden voor het al dan niet opnemen van een dergelijke bestemming ter bescherming van bouwhistorische waarden duidelijk te maken citeren wij een enkele passage uit dit besluit:

“De in geding zijnde bepaling beoogt (...) de evenbedoelde panden zeer algemeen te conserveren. Het gebied waarin de betrokken panden zijn gelegen maakt geen deel uit van een beschermd stads- of dorpsgezicht en de betrokken panden zijn ook geen monumenten in de zin van de Monumentenwet. In de toelichting wordt voorts niet, althans niet voldoende omschreven welke hoedanigheden of elementen van deze panden tot conservering nopen en voorshands is niet aannemelijk dat hier gesproken kan worden van een typisch stedenbouwkundig karakteristiek (...). Mitsdien is het beroep (...) gegrond (...), zodat alsnog goedkeuring moet worden onthouden aan art. 6 derde lid en vierde lid (...) en aan de nadere aanwijzing “Karakteristieke bebouwing” (...) van de plankaart”(Onderstreping: HW).

De Kroon neemt aldus niet zonder meer aan dat er sprake is van karakteristieke hoedanigheden of elementen in de bebouwing die door een beschermende bestemming en daaraan verbonden voorschriften moeten worden beschermd.³⁴ Eenzelfde inhoudelijke toetsing kan in een wat ander verband, namelijk bescherming van archeologische waarden in gronden middels onder meer een aanlegvergunningstelsel, worden aangetroffen in jurisprudentie van de Afdeling. In dit kader zij als voorbeeld verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 14 februari 2007³⁵.

In deze uitspraak achtte de Afdeling het aanvaardbaar dat in een bestemmingsplan ten behoeve van de bescherming van archeologische waarden een aanlegvergunningstelsel was opgenomen, dit terwijl uit de cultuurhistorische-

³² Zie tevens A.G.A. Nijmeijer (diss.), ‘Welstandstoezicht juridisch getoetst’, Deventer: Kluwer 2001, p. 125 e.v.

³³ KB 17 juni 1987, AB 1987, 465.

³⁴ Zie tevens: KB 19 november 1987, BR 1988, p. 291 m.nt. H.H. Bod.

³⁵ AbRS 14 februari 2007, nr. 200601891/1, BR 2007, 409, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

waardenkaart niet kon worden afgeleid dat in het plangebied archeologische waarden voor zouden komen. De opname van het aanlegvergunningstelsel werd evenwel gelegitimeerd door het feit dat het gebied was aangewezen als onderdeel van een Belvederegebied en dat de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (nu RACM) het standpunt had ingenomen dat de aanwezigheid van archeologische waarden in dit soort gebieden als het plangebied niet kon worden uitgesloten.

In het aanlegvergunningstelsel was echter de voorwaarde opgenomen dat uit een in opdracht en op kosten van de aanvrager op te stellen rapport moet blijken dat op de betrokken locatie geen archeologische waarden aanwezig zouden zijn, dan wel de aanwezige archeologische waarden door de werken en werkzaamheden niet in onevenredige mate zouden worden aangetast. Deze voorwaarde ging de Afdeling te ver, mede gelet op de cultuurhistorische waardenkaart en gelet op het feit dat er geen concrete aanwijzingen waren dat ter plaatse archeologische waarden aanwezig zouden zijn. Naar het oordeel van de Afdeling was niet inzichtelijk gemaakt waarom in dit geval niet kon worden volstaan met de mogelijkheid om aan de aanlegvergunning voorwaarden te verbinden in verband met de veiligstelling van archeologisch materiaal.

De Afdeling achtte in dat geval niet de bestemming, maar het planvoorschrift onredelijk; de noodzaak was niet gebleken uit de onderliggende stukken. Niet enkel dient aldus de bijzondere waarden middels de bestemming met de gekozen bestemmingsregeling voldoende te worden gewaarborgd, maar eveneens moet aannemelijk worden gemaakt dat in het concrete geval de bestemmingsregel nodig is ten einde de bijzondere waarden te beschermen.

Voorts heeft de Kroon in enkele besluiten geconcludeerd dat, gelet op de bijzondere waarden van de bebouwing binnen het plangebied, de bescherming juist onvoldoende is.³⁶ In dit kader kan met betrekking tot het onvoldoende beschermen van archeologische waarden eveneens worden verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 23 mei 2007 (nr. 200509593/1), waarin de dubbelbestemming ter bescherming van archeologische waarden ten onrechte niet aan een groter gebied was toegekend, gelet op de daar verwachte aanwezige archeologische waarden.

Aannemelijkheid bouwhistorische waarden in plangebied

Niet alle bouwhistorische elementen (bepalend voor de bouwhistorische waarde) zijn zichtbaar. Oorzaak hiervan is met name dat veel bouwwerken in de loop der tijd qua uiterlijk zijn gewijzigd. Achter een nieuwe voorgevel van een bouwwerk kunnen waardevolle bouwhistorische elementen schuilgaan. Gelet op het

³⁶ KB 11 maart 1993, *AB* 1993, 432 m.nt. AWK en KB 5 januari 1997, *AB* 1997, 429.

voorgaande besproken in deze paragraaf dient echter voldoende aannemelijk te zijn dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Jurisprudentie wanneer de aanwezigheid van bouwhistorische waarden voldoende aannemelijk is gemaakt is niet voorhanden.

Mogelijk dat ter beantwoording van deze vraag de Afdeling aansluiting zal zoeken bij haar jurisprudentie betreffende archeologische waarden. Immers, deze waarden zijn vaak eveneens niet zichtbaar en doorgaans is het moeilijk om aan te geven waar deze waarden in een plangebied voorkomen. Een hulpmiddel met betrekking tot archeologische waarden hierbij biedt de 'Indicatieve Kaart voor de Archeologische Waarden' (IKAW). In streekplannen (thans provinciale structuurvisies (artikel 2.2 Wro)) wordt tegenwoordig ook vaak verwezen naar de IKAW. Uit jurisprudentie volgt dat gedeputeerde staten dan verplicht zijn om bij de goedkeuring van een bestemmingsplan beschermende maatregelen te eisen wanneer gronden worden aangemerkt als gebieden met een hoge (of middelhoge) 'verwachtingswaarde' voor archeologisch erfgoed.³⁷

Opgemerkt zij dat met de inwerkingtreding van de Wro bestemmingsplannen niet meer door gedeputeerde staten behoeven te worden goedgekeurd. Bovengenoemde verplichting blijft echter voor de gemeenteraad bestaan.

Uit de 'Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek' volgt dat er in hoofdlijnen drie vormen van bouwhistorisch onderzoek te onderscheiden zijn.³⁸ Met een *bouwhistorische inventarisatie* wordt een onderzoek verricht van een gebied met meerdere gebouwen, waarbij gebouwen in hun onderlinge samenhang worden gezien. Onderzoek van individuele gebouwen, objecten of complexen geschiedt door middel van een *bouwhistorische opname* of *bouwhistorische ontleding*.

Bij de voorbereiding tot vaststelling van een bestemmingsplan is een bouwhistorische opname of bouwhistorische ontleding moeilijk uit te voeren. Immers, dergelijke onderzoeken vergen een bezoek in het bouwwerk, waarvoor toestemming van de bewoners is vereist.

Uiteraard kunnen deze onderzoeken wel worden gebruikt wanneer deze zijn uitgevoerd door of in samenwerking met de eigenaren/bewoners.

Een bouwhistorische inventarisatie kan in dit kader wel op eigen initiatief van de gemeente worden uitgevoerd. Basis van dit onderzoek zijn waarnemingen van het onderzoeksobject zelf, zoals de verschijningsvorm (bouwmassa en architectuur)

³⁷ AbRS 31 mei 2006, nr. 200505152/1, AbRS 28 februari 2007, nr. 200602138/1 en AbRS 23 mei 2007 nr. 200509593/1.

³⁸ RACM, 'Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek', 17 augustus 2008 (concept), p. 6'.

en materiaaltoepassing. Voorts worden gegevens gebruikt die zijn vastgelegd in kaartmateriaal, (bouw)tekeningen, oude foto's en tekeningen, beschrijvingen en correspondentie (literatuuronderzoek). Deze gegevens uit verschillende bronnen worden getoetst en vergeleken met elkaar en met het gebouw zelf, waarna een waardestelling volgt. Middels een bouwhistorische inventarisatie kan een kaart of lijst met bouwwerken met (de verwachting van) waardevolle bouwhistorische elementen worden vastgesteld. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in een bepaalde waardeverwachting: mogelijke, vermoedelijke of zekere waardevolle bouwhistorische waarden.³⁹ Aan de hand van een dergelijke signalering kan worden besloten tot objectgericht onderzoek.

Ter zijde zij opgemerkt dat verscheidene gemeenten reeds een bouwhistorische verwachtingskaart hebben opgesteld, dan wel aan het ontwikkelen zijn. Onder meer zij verwezen naar de bouwhistorische waarden- en verwachtingskaart opgesteld voor de binnenstad van de gemeente 's-Hertogenbosch, alsmede de bouwhistorische waardenkaart van de gemeente Amsterdam voor de middeleeuwse stadskern van Amsterdam.

De jurisprudentie betreffende archeologische waarden biedt aanknopingspunten dat de Afdeling, nu bouwhistorische waarden vaak eveneens niet zichtbaar zijn, in rechte tot het oordeel zal komen dat indicatieve bouwhistorische waarden beschermd kunnen worden middels een bestemmingsplan. Wel is het van groot belang dat de verwachting voldoende aannemelijk wordt gemaakt. Ons ontbreekt de kennis om de vraag te beantwoorden hoe uitgebreid een dergelijke bouwhistorische inventarisatie zal moeten zijn.

Structuurvisie

In dit kader zij nog opgemerkt dat het aanbeveling verdient om een dergelijke bouwhistorische verwachtingskaart te koppelen aan een gemeentelijke structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1 Wro (een provinciale of rijksstructuurvisie lijkt ons inziens, gelet op het detailniveau van een dergelijke kaart, in zoverre niet een geëigend instrument). Op deze wijze maakt een dergelijke kaart en het daarbij behorende beleid ter bescherming van bouwhistorische waarden onderdeel uit van het gemeentelijk beleid. In beginsel dient de gemeente conform haar beleid te handelen bij het bestemmen van de gronden. Bij opname in een structuurvisie heeft de kaart, ondanks dat een structuurvisie een indicatief karakter heeft, meer 'juridische hardheid' en weegt deze kaart zwaarder bij de eventuele rechterlijke toetsing aan de motivering van de te beschermen bestemmingsregeling uit het bestemmingsplan.

Met de inwerkingtreding van de Wro is de gemeenteraad verplicht (overigens is er geen sanctie aan gekoppeld) om voor hun gehele grondgebied één of meer structuurvisies vast te stellen 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening'. Een dergelijke structuurvisie

³⁹ In afwijking van de tekst uit de 'Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek' hebben wij 'monumentwaarden' vervangen in 'waardevolle bouwhistorische waarden'.

bevat ingevolge lid 1 van dit artikel ‘de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied’ alsmede ‘de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijke beleid’ voorts gaat zij in ‘op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken’. Ingevolge lid 2 heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om ‘voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid’ een structuurvisie vast te stellen.

Opgemerkt zij dat een structuurvisie niet een normatief karakter heeft zoals een bestemmingsplan. Wel geeft een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 dan wel lid 2 Wro duidelijkheid omtrent de ruimtelijke beleidsdoelstellingen, waaronder het beleid ter bescherming van bouwhistorische waarden. Wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld mede ter bescherming van bouwhistorische waarden kan in de plantoelichting worden verwezen naar de structuurvisie waarin het gemeentelijk beleid omtrent bouwwerken met bouwhistorische waarden vermeld staat, alsmede de bouwhistorische waardenkaart. Dit komt de motivering van de beschermende bestemming in het bestemmingsplan ten goede.

Ingevolge artikel 2.2 lid 2 en 2.3 lid 2 Wro kunnen provinciale staten en de minister van VROM eveneens voor aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid een structuurvisie opstellen ten behoeve van een goede provinciale, respectievelijk nationale ruimtelijke ordening. Ook hierin zou in het algemeen het provinciale respectievelijk het nationale beleid in beginsel kunnen worden opgenomen ten aanzien van het omgaan met bouwhistorische waarden in ruimtelijke ordeningsplannen plannen.

In dit kader zij wel opgemerkt dat van een formele planhiërarchie geen sprake is. Afwijken van structuurvisies is mogelijk.

Conclusie randvoorwaarden

Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling ten aanzien van een in een bestemmingsplan opgenomen beschermingsregime met betrekking tot bouwhistorische waarden waarschijnlijk meer dan strikt marginaal zal toetsen of:⁴⁰

- voldoende aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indicatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond:
- de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is, waarbij wordt getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

⁴⁰ Zie tevens: A.G.A. Nijmeijer (diss.), *‘Welstandstoezicht juridisch getoetst’*, Deventer: Kluwer 2001, p. 127.

2.2.1.6 Conclusie ruimtelijke relevantie Bouwhistorische Waarden

Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro en de daarin vervatte norm van een goede ruimtelijke ordening en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling zijn slechts bestemmingen en regels in een bestemmingsplan toelaatbaar, die ruimtelijk relevant zijn. Alhoewel op grond van de jurisprudentie niet in absolute termen valt aan te geven wanneer sprake is van ruimtelijke relevantie, de jurisprudentie is erg casuïstisch, wordt in een standaardwerk op dit gebied aangenomen dat daarvan sprake is als de planregel betrekking heeft op de situeringskenmerken van gebruik of van een bouwwerk. Dit criterium wordt in de literatuur ook wel omschreven als: “een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.” Dit kunnen eveneens verschillende bestemmingen betreffen op hetzelfde perceel.

Wij hebben onderzocht of bouwhistorische waarden aan te merken zijn als ruimtelijk relevant, waardoor zij middels regels en een beschermende bestemming in een bestemmingsplan kunnen worden beschermd. Vooropgesteld zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) naar wij weten deze vraag nog niet heeft beantwoord.

Wel is er enige jurisprudentie omtrent archeologische- en cultuurhistorische waarden, waarden die nauw verweven zijn met de bouwhistorie. Bouwhistorische waarden zijn namelijk onder omstandigheden eveneens aan te merken als archeologische waarden (als bedoeld in de Monumentenwet 1988), wanneer deze waarden zich in de grond bevinden. Opgemerkt zij dat in dit advies de beoogde te beschermen bouwhistorische elementen zich met name bevinden in een bouwwerk dat nog steeds zichtbaar is (boven de grond). Voorts maken bouwhistorische elementen (en daarmee de bouwhistorische waarde van een bouwwerk) onderdeel uit van de cultuurhistorische waarde van een bouwwerk. Uit de onderzochte jurisprudentie volgt dat deze een sterke aanwijzing bevatten dat wanneer er sprake is van beschermingswaardige bouwhistorische waarden, een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan geoorloofd is. Eveneens lijken bouwhistorische waarden te voldoen aan het hiervoor besproken situeringskenmerk.

Het situeringskenmerk criterium in aanmerking nemende, alsmede de jurisprudentie over ruimtelijke relevantie van planvoorschriften en in het bijzonder de uitspraken betreffende de bescherming van archeologische waarden en cultuurhistorische waarden overziend, achten wij het aannemelijk dat bestemmingen en regels ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen in beginsel ruimtelijk relevant *kunnen* zijn en daarmee *kunnen* voldoen aan het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ ex artikel 3.1 lid 1 Wro.

Bij het opnemen van een beschermende bestemming van bouwhistorische waarden met daaraan gekoppelde beschermende regels zal de Afdeling ons inziens waarschijnlijk meer dan strikt marginaal toetsen of:

- voldoende aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indicatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond:
- de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is, waarbij wordt getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, redelijkerwijs nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

2.2.1.7 Wijze van bestemmen

Evenals onder de WRO dient een bestemmingsplan ex artikel 3.1 Wro voorzien te zijn van een plankaart, planregels en een plantoelichting. In artikel 3.1.6 Bro is ten opzichte van de artikel 12 Bro 1985 uitgebreider omschreven welke onderwerpen in een plantoelichting moeten worden opgenomen. Ingevolge artikel 3.1.6 Bro dient in de plantoelichting onder meer de verantwoording van in het plan gemaakte keuze van bestemmingen te worden opgenomen, alsmede de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verrichte onderzoek. Hieronder valt aldus eveneens een verantwoording van een op te nemen dubbelbestemming ter bescherming van bouwhistorische waarden (waaronder een eventuele verwijzing naar een gemeentelijke structuurvisie), alsmede een uiteenzetting van de uitkomsten van een uitgevoerd onderzoek naar bouwhistorische waarden. Het belang van deze passage in de plantoelichting is om te verantwoorden dat het aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden, en voorts dat de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is. Verwezen zij eveneens naar paragraaf 2.2.1.5.

Overigens vloeit uit het criterium van een goede ruimtelijke ordening en het beginsel van een zorgvuldige voorbereiding en motivering voort dat deze onderwerpen ook al in de toelichting van WRO-bestemmingsplannen moesten worden opgenomen.

Nu is geconcludeerd dat bouwhistorische waarden in beginsel beschermd kunnen

worden middels een beschermende bestemming in het bestemmingsplan, zal in deze en de komende subparagrafen nader uiteen worden gezet op welke wijze deze bescherming in het normatieve kader van het bestemmingsplan gestalte kan krijgen. In deze subparagrafen worden, indien de instrumenten gebruikt kunnen worden ter bescherming van bouwhistorische waarden, modelbestemmingsplanregels opgenomen. Opgemerkt zij dat deze bestemmingsplanregels indicatief van aard zijn, en altijd afgestemd dienen te worden op de feitelijke situatie. In zoverre zijn ze bedoeld ter inspiratie. Afhankelijk van de desbetreffende casus zal beoordeeld moeten worden in hoeverre de modelbestemmingsplanregels toepasbaar zijn, wenselijk zijn en of zij de toets aan het recht kunnen doorstaan. Getracht is om zoveel mogelijk de onderscheiden instrumenten te koppelen in één bestemmingsregeling met de daarbij behorende regels ter bescherming van bouwhistorische waarden (zie de nummering van de opgenomen voorbeelden bestemmingsplanregels), waarbij rekening is gehouden met de op 1 juli 2009 in werking te treden Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 met de daarbij behorende bijlagen, waaronder de SVBP2008.⁴¹

Op verschillende wijzen kan in het bestemmingsplan een beschermende regeling worden geboden ten behoeve van de bouwhistorische waarde van gebouwen. In hoofdlijnen kan worden gekozen voor een in het bestemmingsplan op te nemen dubbelbestemming, dan wel een nadere aanduiding behorende bij een bestemming.

Door middel van een dubbelbestemming wordt er een extra bestemming, met een daarbij behorende bestemmingsomschrijving, aan bepaalde gronden toegevoegd. Er is sprake van een rangorde tussen de dubbelbestemming en de daarmee samenvallende bestemming. In de dubbelbestemming wordt deze verhouding aangegeven.

Ingevolge de SVBP2008 zijn dubbelbestemmingen enkel mogelijk wanneer zich een of meer van de hoofdgroepen voordoen uit paragraaf 3.2 SVBP2008. In deze paragraaf uit de SVBP2008 wordt de hoofdgroep 'Waarde' onderscheiden. Voorts bevat deze paragraaf een bindende lijst met mogelijke functies/gebruiksdoelen die voor deze hoofdgroep in aanmerking komen. Zij het dat in dezelfde paragraaf verwoord is dat de functies niet limitatief zijn opgesomd. Wat hier ook van zij, de functies dienen in ieder geval een relatie te hebben met de hoofdgroep 'Waarden'. In bedoelde lijst met functies komen onder meer de functie 'archeologie' en 'cultuurhistorie' voor. In de paragrafen 2.2.1.2 en 2.2.1.3 is reeds uiteengezet dat bouwhistorische waarden onder omstandigheden archeologische waarden kunnen zijn respectievelijk dat bouwhistorische waarden onderdeel uitmaken van de

⁴¹ Bijlage 2 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008, *Stcrt.* 2008, 377.

cultuurhistorische waarde van een bouwwerk. Aannemelijk is dan ook dat gebouwen met een bouwhistorische waarde conform de SVBP2008 middels een dubbelbestemming kunnen worden beschermd. De dubbelbestemming zou dan kunnen luiden ‘Waarde – Bouwhistorie’ (zij het dat aanbeveling verdient om ter verduidelijking bouwhistorie apart op te nemen in de functielijst uit paragraaf 3.2 SVBP2008).

Voorbeeld Beschermende dubbelbestemming

1. Waarde - Bouwhistorie
 - 1.1 Bestemmingsomschrijving
 - 1.1.1 De voor ‘Waarde - Bouwhistorie’ aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:
 - a. de bescherming en de veiligstelling van bouwhistorische elementen in de op die gronden gelegen gebouwen (bouwhistorische waarde);
 - 1.2 Bouwregels
 - 1.2.1 In afwijking van het bepaalde bij de andere voor deze gronden aangewezen bestemming(en) is het verboden te bouwen.

Nadere opmerkingen:

In artikel 1.1.1 is de bestemmingsomschrijving gegeven van de dubbelbestemming ‘Waarde - Bouwhistorie’. De juridische betekenis van een dubbelbestemmingsvlak op de plankaart is namelijk afhankelijk van hetgeen over die bestemming in de planvoorschriften is bepaald. De dubbelbestemming dient dan ook in de planvoorschriften te worden verklaard. In de modelbestemmingsomschrijving is gekozen voor ‘gebouwen’, gelet op de hoofdvraag. Bouwwerken, geen gebouwen zijnde worden middels dit voorschrift niet beschermd.

Opgemerkt zij dat met de bestemmingsregel 1.2.1 er een algeheel bouwverbod geldt voor de gronden waarop de dubbelbestemming ziet. In de Inleidende regels van Hoofdstuk 1 in het bestemmingsplan dient in het artikel Begrippen de volgende begripsverklaring opgenomen te worden voor het begrip ‘bouwen’: *“het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen van een standplaats”*, conform bijlage 11 van de SVBP2008. Middels de in de hiernavolgende paragrafen te bespreken instrumenten kan van dit bouwverbod worden afgeweken, waaronder de binnenplanse ontheffing.

Voorts zou het ons inziens mogelijk kunnen zijn om de volgende bouwregel op te nemen:

- 1.2.1 In afwijking van het bepaalde bij de andere voor deze gronden aangewezen bestemming(en) mag slechts worden gebouwd:
 - a. voorzover uit een bouwhistorisch onderzoeksrapport, dat voldoet aan de vereisten die zijn neergelegd in [bijv. een beleidsregel, dan wel de vereisten noemen (opgesteld door een deskundige instantie op het gebied van de bouwhistorie)], blijkt dat het bouwen de bouwhistorische waarde van het gebouw niet verstoort.

Een dergelijke bepaling zou gewenst kunnen zijn om niet onnodig een verdergaande gebruiksbeperking op de met de dubbelbestemming aangewezen gronden te leggen. Verwezen zij in dit kader naar paragraaf 2.2.1.5. Echter, bij deze bepaling moet een

belangrijke kanttekening worden geplaatst. Wij kunnen niet verzekeren dat deze bouwregel de toets aan het recht doorstaat. Het is niet uit te sluiten dat de Afdeling een dergelijke bouwregel uitlegt als zijnde een in de directe bouwregels van het bestemmingsplan opgenomen nader afwegingsmoment voor de aanvraag om bouwvergunning. Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling biedt de WRO, behoudens voor zover uitdrukkelijk toepassing wordt gegeven aan de in de WRO opgenomen mogelijkheden tot uitwerking, wijziging, het verlenen van vrijstelling dan wel het stellen van nadere eisen, geen mogelijkheid om een nader afwegingsmoment te creëren bij de verlening van een bouwvergunning.

Indien de bouwregel de zinsnede bevat “wanneer de belangen niet onevenredig worden geschaad”, dan wel “afweging”, dan wel “beoordeling” wordt een dergelijke nadere afweging expliciet in het bestemmingsplan opgenomen. Gelet op de jurisprudentie zou een dergelijk voorschrift in de directe bouwregels een nader afwegingsmoment creëren, waardoor de bouwregel niet voldoende objectief bepaalbaar is.⁴² Wel is er een omslagpunt, waarbij in de praktijk de facto eveneens een nader afwegingsmoment zal plaatsvinden dat wel is toegestaan. Een bouwregel waarin is opgenomen dat de bebouwing “passend en doelmatig dient te zijn”, brengt blijkens een uitspraak van de Afdeling van 14 juni 2006 een voldoende objectief bepaalde relatie tussen bebouwing en bestemming tot uitdrukking (waardoor geen ontoelaatbaar nader afwegingsmoment is gecreëerd).⁴³ Opgemerkt zij dat genoemde jurisprudentie ons inziens onverkort van toepassing is op het systeem uit de Wro.

Tezamen met deze dubbelbestemming die opgenomen dient te worden in de planvoorschriften moeten de met deze bestemming te beschermen gronden op de plankaart weergegeven worden. Gelet op het doel om bouwhistorische waarden van gebouwen te beschermen, kan het bestemmingsvlak op de plankaart niet zo globaal worden aangebracht dat eventuele overige gebouwen zonder bouwhistorische waarden (denk bijvoorbeeld aan tuinschuurtjes) worden beschermd. Gelet op paragraaf 2.2.1.5 lijkt het ons in beginsel niet mogelijk om een volledige zone op te nemen in een bestemmingsplan ter bescherming van de daar aanwezige gebouwen met bouwhistorische waarden, tenzij voldoende aannemelijk is gemaakt dat al de daar bevindende gebouwen een dergelijke (verwachtings)waarde vertegenwoordigen.

Wanneer voldoende wordt aangetoond dat alle gebouwen in een dergelijk ‘ruim’ bestemmingsvlak een dergelijke waarde vertegenwoordigen zou in beginsel een groter bestemmingsvlak voor de dubbelbestemming dan een enkel gebouw kunnen worden toegekend aan de gronden.

Echter, uit de planvoorschriften moet dan wel blijken dat de dubbelbestemming werking heeft voor de ‘bestaande gebouwen’ (bestaand ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan). Immers, voorkomen moet worden dat een nieuw op te richten gebouw

⁴² Verwezen zij bijvoorbeeld naar AbRS 20 juli 2005, nr. 200409587/1, AB 2005, 354, AbRS 13 oktober 2004, nr. 200402189/1, AB 2005, 25, AbRS 8 februari 2000, nr. H01.99.0255, AB 2000,363, AbRS 31 juli 2002, nr. 200102494/1, r.o. 2.3.

⁴³ AbRS 14 juni 2006, nr. 200504912/1. Tevens zij verwezen naar AbRS 19 mei 2004, nr. 200306005/1, r.o. 2.1 en 2.2.

in een dergelijk bestemmingsvlak onder de dubbelbestemming zou vallen. Voorts dient in dat geval het bouwverbod te worden aangepast op een dusdanige wijze dat dit enkel ziet op het bouwen gerelateerd aan deze bestaande gebouwen.

In plaats van een aparte dubbelbestemming, kunnen bouwhistorische waarden eveneens beschermd worden middels een aanduiding. Deze aanduidingen bevatten specificaties van (eventueel verschillende) (dubbel)bestemmingen met betrekking tot het gebruik of het bouwen op de gronden. Ingevolge hoofdstuk 4 SVBP2008 zijn er verschillende aanduidingen te onderscheiden. Gebouwen met een bouwhistorische waarde kunnen worden beschermd met een functieaanduiding met een daarbij opgenomen beschermingsregime. In paragraaf 4.3 wordt voor de toe te passen aanduidingen verwezen naar bijlage 6 van de SVBP2008. In deze bijlage wordt bouwhistorische waarde niet genoemd. Met het oog op een goede ruimtelijke ordening kan echter eveneens andere dan de in bijlage 6 genoemde functies worden weergegeven. Dit kan door gebruik te maken van een verzamelaanduiding, die moet worden weergegeven met de letter 's' (specifieke vorm van). Nu bouwhistorische waarden ons inziens als specifieke vorm gezien kunnen worden van cultuurhistorische waarden, kan gekozen worden voor de aanduiding 'specifieke vorm van cultuurhistorische waarden'. In dit kader zij eveneens verwezen naar 2.2.1.3. Op de plankaart dient dan de aanduiding (scw) te worden vermeld.

De aparte bestemmingsomschrijving, opgenomen in de hierboven weergegeven dubbelbestemming, dient opgenomen te worden in de bestemmingsomschrijving van de verschillende bestemmingen waarop de aanduiding ziet. Omdat een aanduiding altijd betrekking heeft op één bestemmingsvlak, dient de aanduiding te worden herhaald, wanneer deze op meerdere bestemmingsvlakken betrekking heeft.

In de planregels kan de aanduiding dan vermeld worden als:

- X Wonen
- x.x Bestemmingsomschrijving
- De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
- (...)
- x. de bescherming en de veiligstelling van bouwhistorische elementen in gebouwen, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuurhistorische waarden' (bouwhistorische waarde);

- x.2 Bouwregels
- x.2.1 Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van cultuurhistorische waarden' is het verboden te bouwen.

In de komende paragrafen worden de aan deze beschermende dubbelbestemming eventueel toe te voegen ruimtelijke ordeningsinstrumenten besproken als het aanlegvergunningstelsel (paragraaf 2.2.2), het sloopvergunningstelsel (paragraaf

2.2.3), alsmede de uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, binnenplanse ontheffingen, de nadere eisen en de voorwaardelijke verplichtingen (paragraaf 2.2.4). Middels deze instrumenten wordt flexibiliteit van het algehele bouwverbod, als beschreven in deze paragraaf, bewerkstelligd. Opgemerkt zij dat wanneer de instrumenten gebuikt kunnen worden bij een dubbelbestemming, deze eveneens gekoppeld kunnen worden aan de hiervoor besproken functieaanduiding.

2.2.2 Aanlegvergunningstelsel

Een aanlegvergunning is een vergunning om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Ingevolge artikel 3.3 sub a Wro bestaat er de mogelijkheid om in het bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel op te nemen. Een aanlegvergunning is alleen vereist indien dit bij bestemmingsplan of in een voorbereidingsbesluit uitdrukkelijk is bepaald. Een dergelijke regeling dient om te voorkomen dat een in een bestemmingsplan gegeven bestemming niet kan worden verwezenlijkt dan wel om een al verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. Het stelsel is aldus gerelateerd aan de in het bestemmingsplan aan de grond toegekende bestemming.

Een aanlegvergunning wordt verleend om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Hierbij kan het onder meer gaan om werken als het afgraven, ophogen of egaliseren van gronden, het dempen van sloten, het planten van bomen, het scheuren van grasland en het aanleggen van wegen of overige oppervlakteverhardingen. Bouwhistorische waarden zijn, gelet op de definitie uit paragraaf 1.1, gekoppeld aan bestaande bouwwerken. In dit advies wordt onderzocht op welke wijze bouwhistorische waarden van gebouwen kunnen worden beschermd. Werken, geen bouwwerken zijnde en werkzaamheden als bedoeld in artikel 3.3 sub a Wro lijken op het eerste gezicht geen afbreuk te kunnen doen aan de bouwhistorische waarde van gebouwen. Zo kan een dergelijke vergunningstelsel de verbouw en/of vervanging dan wel sloop van bestaande gebouwen niet voorkomen dan wel nader reguleren om zodoende bouwhistorische waarden te beschermen. Regulering van deze werkzaamheden vindt plaats over de boeg van de bouwvergunning, c.q. sloopvergunning. Om deze reden wordt het aanlegvergunningstelsel in dit kader vooralsnog niet nader toegelicht.

Wel merken wij op dat er wellicht werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden zijn te bedenken (zoals graafwerkzaamheden) die van invloed kunnen zijn op de bouwhistorische waarde van een gebouw. Of daadwerkelijk dat soort werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden van invloed kunnen zijn op de bouwhistorische waarde vergt echter een technische analyse. Indien u wenst kan in een later stadium nader onderzoek worden verricht naar de wijze waarop een dergelijk aanlegvergunningstelsel in het bestemmingsplan kan worden

opgenomen.

Opgemerkt zij dat een aanlegvergunningstelsel kan dienen ter bescherming van archeologische waarden, waaronder bouwhistorische waarden in beginsel kunnen vallen, die zich *in de grond* bevinden. Verwezen zij in dit kader naar paragraaf 2.2.1.2.

2.2.3 Sloopvergunningstelsel

Een nieuw instrument dat met de inwerkingtreding van de Wro in een bestemmingsplan kan worden opgenomen is het sloopvergunningstelsel. Artikel 3.3 aanhef en sub b Wro biedt de wettelijke grondslag om dit stelsel in een bestemmingsplan op te nemen. Middels dit stelsel kan een sloopverbod worden opgelegd, waardoor het verboden wordt om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk te slopen. Doel van het stelsel is om te voorkomen dat een in een bestemmingsplan gegeven bestemming niet kan worden verwezenlijkt dan wel om een al verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. Het stelsel is aldus gerelateerd aan de in het bestemmingsplan aan de grond toegekende bestemming.

Vorbereidingsbesluit

Het stelsel kan slechts in een voorbereidingsbesluit worden opgenomen om te voorkomen dat een gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een bij het bestemmingsplan te geven bestemming. Indien aldus een bestemmingsplan wordt voorbereid om (onder meer) de bouwhistorische waarde van gebouwen te beschermen is het mogelijk om in het voorbereidingsbesluit een sloopverbod op te nemen.

Bouwverordening

Ter zijde zij opgemerkt dat er mogelijk eveneens een sloopvergunningplicht op grond van de gemeentelijke bouwverordening kan gelden. Dit stelsel ziet echter op andere belangen dan ruimtelijke ordeningsbelangen, zoals de veiligheidsaspecten van het slopen, alsmede de afvoer en het eventueel hergebruiken van sloopmaterialen. Bouwhistorische waarden worden in zoverre niet beschermd middels dit sloopvergunningstelsel. Wel moet, gelet op artikel 8.1.6 van de model-bouwverordening 1992 (12^e herziening) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), een sloopvergunning worden geweigerd wanneer een vergunning op grond van de Monumentenwet 1988, dan wel een gemeentelijke of provinciale monumentenverordening is vereist. Bouwhistorische waarden van een gemeentelijk, provinciaal of rijksmonument kunnen wel beschermd worden door deze koppeling naar de monumentenvergunning, echter dan middels het vergunningstelsel uit de Monumentenwet 1988. Verwezen zij eveneens naar paragraaf 3.3 en paragraaf 4.3.3 van dit advies.

Voorts zij opgemerkt dat met de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en daarmee het daarin opgenomen sloopvergunningstelsel is ingetrokken (artikel 9.2.1 Invoeringswet Wro).

De regeling van het sloopvergunningstelsel ex artikel 3.3 Wro valt binnen de reikwijdte van het in artikel 3.1 lid 1 Wro algemeen gestelde uitgangspunt dat ten behoeve van een ‘goede ruimtelijke ordening’ de bestemming van de in het plan

begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming *regels* worden gegeven. Een sloopvergunningstelsel is een uitwerking van die regels.

Voornamelijk gelet op het feit dat bouwhistorische elementen onderdeel uitmaken van een bouwwerk (de bouwhistorische elementen zijn bepalend voor de bouwhistorische waarde), kan een dergelijk sloopvergunningstelsel een belangrijk ruimtelijk ordeningsinstrument vormen ter bescherming van bouwhistorische waarden. Immers, een dergelijk sloopvergunningstelsel dat is gekoppeld aan een beschermende bestemming met betrekking tot bouwhistorische waarden, kan sloop van bouwwerken met bouwhistorische waarden tegengaan.

In dit kader is van belang dat een dergelijke sloopvergunning niet vereist is voor het slopen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders ingevolge hoofdstuk III, afdeling 2 Woningwet (artikel 3.20 lid 1 sub a Wro). Voorts is een sloopvergunning niet benodigd voor het slopen van bouwwerken waarvoor ingevolge artikel 43 Woningwet geen bouwvergunning is vereist (artikel 3.20 lid 1 sub b Wro). Dit betreffen onder meer de zogenaamde bouwvergunningstvrije bouwwerken als bedoeld in de artikelen 2 en 3 Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: Bblb). Uitzondering hierop zijn monumenten die zijn aangewezen ingevolge de Monumentenwet 1988, dan wel ingevolge een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening, alsmede het bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in hoofdstuk IV Monumentenwet 1988 (artikel 43 lid 2 Woningwet). Voor deze instrumenten zij tevens gewezen naar hoofdstuk 4 van dit advies. Voor dergelijke bouwwerken moet aldus wel een dergelijke sloopvergunning worden aangevraagd.

Wanneer het overigens een bouwwerk betreft dat behoort tot een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988, geldt er voor het bevoegd gezag een mededelingsplicht aan de RACM (artikel 3.20 lid 4 Wro).

In de hiernavolgende subparagraaf wordt het sloopvergunningstelsel als ruimtelijk ordeningsinstrument ter bescherming van bouwhistorische waarden nader besproken en uitgewerkt.

2.2.3.1 Sloopvergunningstelsel nader bezien

Weigeringsgronden

Artikel 3.20 lid 3 Wro bepaalt dat de sloopvergunning *moet* worden geweigerd indien voor het slopen van het bouwwerk een vergunning is vereist ingevolge (bedoeld zal zijn artikel 11) van de Monumentenwet 1988 of de provinciale of gemeentelijke monumentenverordening en deze niet is verleend.

Tevens moet ingevolge het derde lid de aangevraagde sloopvergunning worden geweigerd, indien het slopen in strijd is met regels gesteld in een provinciale

verordening als bedoeld in artikel 4.1 lid 3 Wro, dan wel met regels gesteld in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 lid 3 Wro. Deze artikelen creëren de bevoegdheid voor de provincie en de minister om regels te stellen inzake de inhoud van onder meer bestemmingsplannen. Door deze weigeringsgrond werken de regels gesteld in deze verordening en algemene maatregel van bestuur rechtstreeks door in het sloopvergunningstelsel. Verwezen zij naar paragraaf 2.6.1.

Ingevolge artikel 3.20 lid 2 Wro mag de sloopvergunning worden geweigerd, indien een bouwvergunning benodigd is ter vervanging van het te slopen bouwwerk en deze nog niet is aangevraagd. Dit brengt eveneens mee dat wanneer de bouwvergunning niet wordt of mag worden verleend, de sloopvergunning mag worden geweigerd.

Opvallend is dat in artikel 3.20 Wro niet als weigeringsgrond is opgenomen de strijdigheid met regels uit een bestemmingsplan (en inpassingsplan, projectbesluit en beheersverordening), anders dan bijvoorbeeld bij de weigeringsgronden uit het aanlegvergunningstelsel ex artikel 3.16 Wro. De relatie tussen het bestemmingsplan en het sloopvergunningstelsel komt in de weigeringsgronden uit dit artikel niet terug. De wetsgeschiedenis verklaart dit onderscheid met het aanlegvergunningstelsel niet. Gelet op de formulering van artikel 3.20 Wro en mede gelet op de doelstelling die een in het bestemmingsplan opgenomen sloopvergunningstelsel blijkt de aanhef van artikel 3.3 Wro heeft, zijn de weigeringsgronden ons inziens niet limitatief en imperatief in artikel 3.20 Wro geformuleerd. In het bestemmingsplan kunnen dan ook nadere weigeringsgronden worden geformuleerd ter bescherming van een in het bestemmingsplan opgenomen (dubbel)bestemming.

Opgemerkt zij dat de weigeringsgronden uit artikel 3.20 Wro niet in het sloopvergunningstelsel in het bestemmingsplan hoeven te worden opgenomen, nu deze weigeringsgronden rechtstreeks voortvloeien uit de wet.

Voorschriften, beperkingen en verplichtingen

Ingevolge artikel 3.20 lid 6 Wro kunnen ter bescherming van de belangen waarvoor het sloopvergunningstelsel is ingevoerd, voorschriften worden verbonden aan de sloopvergunning. Daarnaast kan de vergunning ook onder beperkingen worden verleend. Onder beperkingen worden verstaan begrenzings naar tijd, plaats of anderszins. Handelen in strijd met een beperking is in wezen handelen zonder beschikking. Voorschriften zijn een aan een begunstigende beschikking (i.c. sloopvergunning) te verbinden (bijkomende) verplichtingen. Handelen in strijd met een voorschrift is handelen in strijd met de beschikking.

In het algemeen ten aanzien van het opnemen van voorschriften in een

beschikking merken wij op dat deze niet in strijd mogen zijn met de wettelijke regeling waarop de beschikking berust of met een andere wettelijke regeling, ze moeten redelijkerwijs nodig zijn in verband met het doel van de regeling en ze mogen niet in strijd zijn met een ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur.⁴⁴

Met name door het stellen van voorschriften aan een sloopvergunning kunnen bouwhistorische waarden indien nodig worden beschermd. Hierbij moet met name gedacht worden aan de situatie dat een bouwwerk partieel gesloopt wordt. Immers, bij volledige sloop gaat de bouwhistorische waarde van het gebouw, dat gekoppeld is aan de authentieke elementen, geheel verloren.

Bij een sloopvergunning voor een gedeelte van een gebouw kan wellicht gedacht worden aan voorschriften die zien op het uitvoeren van een bepaalde sloopmethode, zodat de bouwhistorische waarde van het overige deel van het gebouw niet wordt verstoord. In dit kader wijzen wij er op dat in het algemeen wordt aangenomen dat dergelijke uitvoeringsvoorschriften in beginsel niet kunnen worden opgenomen in een bestemmingsplan. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.4.2. Afgewacht moet worden of dit eveneens gaat gelden voor het sloopvergunningstelsel. In dat geval zou ieder voorschrift dat ziet op de wijze van slopen niet aanvaardbaar zijn. In de nadere opmerkingen onder het hierna volgende voorbeeld sloopvergunningstelsel wordt hierop teruggekomen.

Opgemerkt zij dat dergelijke voorschriften in de sloopvergunning zelf worden opgenomen. In het sloopvergunningstelsel in het bestemmingsplan kan dit reeds worden aangekondigd, waardoor getoetst kan worden of de regeling adequaat en redelijkerwijs aanvaardbaar is. Voorts komt dit de rechtszekerheid ten goede.

Indien het sloopvergunningstelsel is gekoppeld aan de dubbelbestemming 'Waarde - Bouwhistorie' ter bescherming van de (mogelijk aanwezige) bouwhistorische waarden kan aan de sloopvergunning bijvoorbeeld het voorschrift worden gekoppeld om de sloop onder deskundige begeleiding uit te voeren. Voorts is denkbaar om de verplichting op te nemen tot het treffen van maatregelen waardoor de bouwhistorische waarden in het object kunnen worden behouden, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van gedeeltelijke sloop van het bouwwerk.

In het sloopvergunningstelsel kan mogelijk, om de bouwhistorische waarden nader inzichtelijk te maken, de verplichting aan de aanvrager van een sloopvergunning worden opgelegd om een rapport over te leggen waarin de bouwhistorische waarde van het gebouw waarop de aanvraag ziet, in voldoende

⁴⁴ Zie tevens: H.D. van Wij, W. Konijnenbelt en R.M. van male, *'Hoofdstukken van bestuursrecht'*, Den Haag: Elsevier, twaalfde druk 2002, p. 198.

mate (nader) is vastgesteld.⁴⁵

Opgemerkt zij dat krachtens de Wro geen eisen worden gesteld aan de inrichting van aanvragen om sloopvergunning. De wettelijke grondslag voor het vragen van een dergelijk onderzoek is artikel 4:2 lid 2 Awb en i.c. het bestemmingsplan. Indien de aanvrager weigert om een onderzoeksrapport te overleggen, zou de aanvraag onder omstandigheden vereenvoudigd kunnen worden afgedaan middels 4:5 Awb. Dit kan anders zijn wanneer het bevoegd gezag reeds een dergelijk onderzoek in zijn bezit heeft.

Wij wijzen er op dat betreffende de aanvaardbaarheid van een sloopvergunningstelsel geen jurisprudentie voor handen is. De verplichting om van de aanvrager een bouwhistorisch onderzoeksrapport te verlangen kan in een concreet geval verstrekkende (financiële) gevolgen voor de aanvrager hebben. Het vragen van een dergelijk onderzoek dient ons inziens dan ook redelijk te zijn in een concreet geval.

De aanvaardbaarheid van een sloopvergunningstelsel zal onder meer afhankelijk zijn van de beantwoording van de vraag of het voldoende aannemelijk is dat de te beschermen waarden aanwezig zijn. Voorts dient de vraag te worden beantwoord in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbepijking van de grond en het bouwwerk welke uit het sloopvergunningstel voortvloeit, in redelijkheid nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden adequaat te kunnen waarborgen. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.5.

Voorbeeld sloopvergunningstelsel als bestemmingsplanregel

In de regels van een bestemmingsplan kan in de Inleidende regels van hoofdstuk 1 in het artikel Begrippen de volgende begripsomschrijving worden opgenomen:

Slopen:

het afbreken van een bouwwerk of een gedeelte daarvan.

In de dubbelbestemming kan het volgende sloopvergunningstelsel worden opgenomen.

1. Waarde - Bouwhistorie

(...)

1.4 Sloopvergunningstelsel

1.4.1 Het is verboden (sloopverbod) zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (sloopvergunning) gebouwen te slopen.

⁴⁵ Omtrent de aanvaardbaarheid van het eisen van een onderzoek wijzen wij nog op de uitspraak AbRS 5 september 2007, nr. 200607224/1, r.o. 2.4.2 waarin ten behoeve van de bescherming van archeologische waarden het eisen van een archeologisch onderzoeksrapport door de Afdeling aanvaardbaar werd geacht. Mutatis mutandis zou dit ons inziens in beginsel eveneens kunnen gelden ten behoeve van de bescherming van bouwhistorische waarden. Ter zijde zij opgemerkt dat in deze uitspraak het juridisch regime voor inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg vigerend was. De wet bevat nu een expliciete grondslag om onder omstandigheden een dergelijk archeologisch onderzoeksrapport te verlangen.

- 1.4.2 Een sloopvergunning is niet vereist voor het slopen van een gebouw dat op basis van het voorheen geldende plan niet sloopvergunningplichtig was en waarvan de sloop reeds in uitvoering was ten tijde van de inwerkingtreding van het plan.
- 1.4.3 De sloopvergunning kan slechts worden verleend indien:
1. uit een bouwhistorisch onderzoek, dat voldoet aan de vereisten die zijn neergelegd in [bijv. een beleidsregel], blijkt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord; en
 2. indien uit het onderzoek als bedoeld in het voorgaande lid blijkt dat de bouwhistorische waarde wordt verstoord:
 - a. wordt bij gedeeltelijke sloop van het gebouw aan de sloopvergunning een of meer van de volgende voorschriften verbonden, waardoor de bouwhistorische waarde niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord:
 1. de verplichting tot het treffen van maatregelen waardoor bouwhistorische elementen bij gedeeltelijke sloop in het gebouw kunnen worden behouden; en/of
 2. de verplichting de sloopwerkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van bouwhistorisch onderzoek die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties;
- 1.4.4 Indien burgemeester en wethouders niet beschikken over een voor de beoordeling van de aanvraag om een vergunning als bedoeld in 1.4.1 toereikend bouwhistorisch onderzoek, dient de aanvrager ten behoeve van de beoordeling van de bouwhistorische waarden van het gebouw een bouwhistorisch onderzoeksrapport te overleggen, dat voldoet aan de vereisten die zijn neergelegd in [bijv. een beleidsregel].

Nadere opmerkingen:

Nu de dubbelbestemming slechts ziet op gebouwen, is deze beperking eveneens in het sloopvergunningstelsel toegepast.

In het planvoorschrift 1.4.3 aanhef en lid 1 is de zinsnede ‘niet op onaanvaardbare wijze’ opgenomen. Hierdoor is er sprake van beleidsvrijheid voor het college om een sloopvergunning al dan niet te verlenen. Voorts volgt uit dit lid in combinatie met planregel 1.4.4 dat een bouwhistorisch onderzoek van de aanvrager verlangd kan worden. De zinsnede ‘niet op onaanvaardbare wijze’ wordt nader ingevuld door de voorschriften die kunnen worden gekoppeld aan de sloopvergunning.

Middels de bestemmingsplanregel 1.4.3 lid 1 kan bijvoorbeeld een bouwhistorische opname verplicht worden gesteld, dan wel onder omstandigheden een bouwhistorische ontleding. Echter, duidelijk moet zijn wat de verplichting inhoudt en welk onderzoek aldus wordt verlangd. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.5 onder ‘aannemelijkheid bouwhistorische waarden in plangebied’. Voorts zij opgemerkt dat deze voorschriften onder omstandigheden verstreckende gevolgen voor de aanvrager hebben. Er is nog geen jurisprudentie voorhanden omtrent de vraag wanneer een dergelijk sloopvergunningstelsel mogelijk is, alsmede de aanvaardbaarheid van de verplichtingen die uit een dergelijk stelsel voortvloeien. In ieder geval dient in de plantoelichting duidelijk de adequaatheid en aanvaardbaarheid van dit stelsel te worden gemotiveerd. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.7.

Middels de bestemmingsplanregel 1.4.3 lid 2 aanhef is verzekerd dat de daaropvolgende regels (voorschriften) niet gelden wanneer bij een gedeeltelijke sloop er geen sprake is van een verstoring van bouwhistorische waarden.

Opgemerkt zij dat middels dit sloopvergunningstelsel het voorschrift aan de sloopvergunning kan worden gekoppeld om de sloopwerkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het gebied van de bouwhistorie (1.4.3 lid 2 sub a onder 2). Door de sloopwerkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige zou kunnen worden voorkomen dat de bouwhistorische waarde van het deel van het gebouw dat niet wordt gesloopt, wordt verstoord. Dit voorschrift is enkel gekoppeld aan een sloopvergunning bij partiële sloop van een gebouw. Reden hiervoor is dat deze verplichting bij volledige sloop ons inziens niet ruimtelijk relevant zou zijn. Immers, wanneer een gebouw geheel wordt gesloopt, is de bouwhistorische waarde van een gebouw geheel teniet gegaan. Uit de definiëring volgt dat de bouwhistorische waarde ziet op de ‘authentieke’ elementen verbonden aan het gebouw.

Overigens dient bij het opnemen van dit voorschrift een belangrijke kanttekening te worden geplaatst. Het betreft hier namelijk een voorschrift dat ziet op de concrete uitvoering van een activiteit (begeleiden van het slopen). In het algemeen wordt aangenomen dat dergelijke uitvoeringsvoorschriften in beginsel niet kunnen worden opgenomen in een bestemmingsplan. In dit kader zij verwezen naar paragraaf 2.2.4.2 waar nader wordt ingegaan op dergelijke uitvoeringsvoorschriften. Opgemerkt zij dat in dat geval in het geheel geen voorschriften zouden kunnen worden opgenomen die zien op de uitvoeringswijze van slopen. Wij wijzen erop dat een dergelijk voorschrift ons inziens wel dient ter bescherming van de bouwhistorische waarde van het gebouw, een waarde die ruimtelijk relevant zou kunnen zijn. Een uitvoeringsvoorwaarde aan een sloopvergunning zou ter bescherming van deze bestemming noodzakelijk kunnen zijn. Wellicht dat de Afdeling, nu het sloopvergunningstelsel uit de Wro een nieuw instrument betreft, in dat geval een dergelijk voorschrift zou accorderen. Dit is (vooralsnog) echter in ieder geval onduidelijk. Jurisprudentie dienaangaande zal moeten worden afgewacht. Mocht u een dergelijke verplichting wenselijk achten, zou u kunnen overwegen om deze bevoegdheid bij wet te reguleren.

In deze planvoorschriften is niet een voorwaarde opgenomen waaruit volgt dat burgemeester en wethouders zich bij de beoordeling van een bouwhistorisch onderzoek laten adviseren door een deskundige op het terrein van bouwhistorisch onderzoek. Reden hiervoor is dat een gemeente geacht wordt een besluit zorgvuldig voor te bereiden. Wanneer de gemeente de deskundigheid niet in huis heeft, zal zij deze uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van een besluit reeds moeten inschakelen. In zoverre is een dergelijk voorschrift overbodig.

2.2.4 Uitwerking, wijziging, ontheffingen, nadere eisen en voorwaardelijke verplichtingen

Gelijk de WRO kunnen er ingevolge artikel 3.6 lid 1 Wro in het bestemmingsplan wijzigingsregels en uitwerkingsregels worden opgenomen (paragraaf 2.2.4.1). Voorts kan op grond van dit artikel de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing en tot het stellen van nadere eisen worden opgenomen (paragraaf 2.2.4.2). In paragraaf 2.2.4.3 wordt nog ingegaan op de voorwaardelijke verplichting als instrument ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw.

2.2.4.1 Wijzigings- en uitwerkingsregels

Uitwerkingsregels

Om flexibiliteit in een bestemmingsplan te scheppen wordt vaak een globale bestemming opgenomen die op een later moment zal worden uitgewerkt. Burgemeester en wethouders *moeten* dan met inachtneming van de in het bestemmingsplan (ook wel het moederplan genoemd) opgenomen regels het bestemmingsplan uitwerken. Ingevolge artikel 3.1.4 Bro geeft het moederplan op zodanige wijze de doelstellingen aan, dat voldoende inzicht wordt verkregen in de toekomstige ontwikkeling van het desbetreffende gebied.

Inhoudelijk is de uitwerkingsplicht uit de Wro niet gewijzigd ten opzichte van de uitwerkingsplicht uit artikel 11 WRO (behoudens dat de gemeenteraad in tegenstelling tot de WRO niet meer bevoegd kan zijn om een uitwerkingsplan vast te stellen, alsmede enkele redactionele wijzigingen). De jurisprudentie gebaseerd op artikel 11 WRO is ons inziens dan ook nog steeds relevant.

Uit deze jurisprudentie volgt onder meer dat de uitwerkingsplicht voldoende nauwkeurig in het moederplan moet zijn opgenomen. Zo dient een uitwerkingsplicht onvoorwaardelijk te worden geformuleerd en niet afhankelijk te worden gesteld van een onzekere gebeurtenis.⁴⁶

In een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht zal vrijwel steeds een regel worden opgenomen met de strekking, dat het verboden is te bouwen alvorens een uitwerkingsplan van kracht is geworden. Ontbreekt een dergelijk ‘voorlopig bouwverbod’ dan kan een bouwvergunningaanvraag wat betreft het bestemmingsplan enkel worden getoetst aan de globale bestemming en de uitwerkingsregels (die vaak weinig beperkingen aan het bouwen stellen).⁴⁷

Uitwerkingsregels die worden opgenomen in het bestemmingsplan, dienen ruimtelijk relevant te zijn. Dit volgt uit artikel 3.1 lid 1 Wro, tevens het toetsingskader voor de op te stellen uitwerkingsregels. Ervan uitgaande dat bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant kunnen zijn, verwezen zij naar paragraaf 2.2.1, kunnen in het moederplan bij een onderscheiden bestemming uitwerkingsregels worden opgenomen die ertoe strekken dat ter bescherming van bouwhistorische waarden in het op te stellen uitwerkingsplan regels worden opgenomen. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat een dubbelbestemming eveneens kan gelden op gronden met een uit te werken bestemming.

Gedacht kan worden aan de volgende uitwerkingsregel, aldus op te nemen in de uit te werken bestemming (en niet in de dubbelbestemming zelf):

Voorbeeld uitwerkingsplicht in bestemming

x Bestemming X

⁴⁶ AbRS 14 juni 2001, nr. 199902188/1 en AbRS 4 mei 2005, *Gst.* 7236, 143 m.nt. Teunissen.

⁴⁷ ArRS 9 april 1990, *AB* 1991, 140 m.nt. PvB.

- x.2 Waarde - Bouwhistorie
 - a. In het uitwerkingsplan worden de bestemmingsvlakken van de op de plankaart aangegeven dubbelbestemming 'Waarde – Bouwhistorie' en de daarbij behorende regels opgenomen. De wijzigingsbevoegdheden opgenomen in de dubbelbestemming mogen bij de uitwerking worden verwerkt met inachtneming van de bij de dubbelbestemming opgenomen wijzigingsregels.
- x.3 Bouwregels
 - a. Zolang en voorzover voor gronden geen uitwerkingsplan in werking is getreden is het verboden op gronden met deze bestemming te bouwen (bouwverbod).
- x.4 Ontheffing van de bouwregels
 - 1. etc.
 - c. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bouwverbod, mits:
 - 1. etc.

Nadere opmerkingen

Middels deze uitwerkingsregel dienen de regels opgenomen in de dubbelbestemming uit het 'moeder'plan eveneens opgenomen te worden in het uitwerkingsplan. Voorts wordt in de uitwerkingsregel duidelijk verwoord dat de wijzigingsbevoegdheden opgenomen in de dubbelbestemming bij de uitwerking mogen worden verwerkt. In het hiernavolgende wordt de wijzigingsbevoegdheid nader besproken.

Het bij uit te werken bestemmingen gebruikelijke voorlopige bouwverbod, zolang er nog geen uitwerkingsplan in werking is getreden is conform de SVBP2008 in de bouwregels opgenomen. De gebruikelijke anticipatiemogelijkheid op dit bouwverbod dient opgenomen te worden in de ontheffing van de bouwregels.⁴⁸

Wijzigingsregels

Voorts kan er een wijzigingsbevoegdheid in het plan worden opgenomen als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 sub a Wro. Burgemeester en wethouders zijn dan *bevoegd* om 'binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan te kunnen wijzigen'. Ook deze wijzigingsbevoegdheid is inhoudelijk niet gewijzigd met de wijzigingsbevoegdheid uit artikel 11 WRO, de jurisprudentie dienaangaande is ons inziens nog steeds relevant.

Opgemerkt zij dat ook een wijzigingsbevoegdheid moet zijn begrensd. Voldoende duidelijk dient te zijn omschreven in welke gevallen en onder welke omstandigheden van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. De wijzigingsregels dienen objectief te zijn begrensd.⁴⁹ De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval, waarbij belang kan worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.⁵⁰ Aanvaardbaar is wanneer ten aanzien van het gebruik van een wijzigingsbevoegdheid nog een andere belangenafweging noodzakelijk

⁴⁸ Verwezen zij naar de SVBP2008, p. 20.

⁴⁹ AbRS 16 oktober 2002, nr. 200201344/1 en AbRS 5 september 2001, nr. 200005239/1.

⁵⁰ AbRS 5 september 2001, nr. 200005239/1.

is. Die nadere belangenafweging moet binnen de grenzen van de wijzigingsbevoegdheid worden gemaakt met inachtneming van alle relevante planologische factoren. Onderstaand is een voorbeeld opgenomen van een wijzigingsbevoegdheid die opgenomen zou kunnen worden in een dubbelbestemming ‘Waarde - Bouwhistorie’. Het opnemen van een dergelijke wijzigingsbevoegdheid in de dubbelbestemming heeft met name tot doel dat het beschermingsregime naar aanleiding van vergunde, c.q. vrijgestelde activiteiten (met daaraan gekoppelde onderzoeksverplichtingen) wordt opgeheven door wijziging van het bestemmingsvlak. Voorts zou het bestemmingsvlak vergroot kunnen worden, dan wel zou een bestemmingsvlak kunnen worden toegevoegd, wanneer burgemeester en wethouders op grond van een nader uitgevoerd bouwhistorisch onderzoek tot het oordeel komen dat een beschermende regeling in het bestemmingsplan wenselijk is.⁵¹

Voorbeeld Wijzigingsbevoegdheid

1. Waarde - Bouwhistorie

(...)

1.5 Wijzigingsbevoegdheid

1.5.1 Burgemeester en wethouders zijn overeenkomstig artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening bevoegd de plankaart te wijzigen door een of meerdere bestemmingsvlakken met de dubbelbestemming ‘Waarde - Bouwhistorie’ geheel of gedeeltelijk van de plankaart te verwijderen, indien:

a. ingevolge de regels bij deze bestemming gebruik is gemaakt van een binnenplanse ontheffing en/of sloopvergunning, waardoor de bouwhistorische waarden ter plaatse zijn opgeheven of niet langer bescherming behoeven.

1.5.2 Burgemeester en wethouders zijn overeenkomstig artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening bevoegd de plankaart te wijzigen door één of meer bestemmingsvlakken met de dubbelbestemming ‘Waarde – Bouwhistorie’ toe te voegen of bestaande bestemmingsvlakken met deze bestemming te vergroten, indien:

a. uit een bouwhistorisch onderzoek dat voldoet aan de vereisten die zijn neergelegd in [beleidsregel], is gebleken dat ter plaatse zodanige bouwhistorische waarden aanwezig zijn, dat het wenselijk is dat het bestemmingsplan voorziet in bescherming daarvan.

2.2.4.2 Binnenplanse ontheffing en nadere eisen

Ingevolge artikel 3.6 lid 1 sub c en d Wro kan in het bestemmingsplan de mogelijkheid worden opgenomen om te voorzien in een ontheffingsmogelijkheid, dan wel kunnen er ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen worden gesteld.

Binnenplanse ontheffing

De mogelijkheid om in het bestemmingsplan te voorzien in een binnenplanse ontheffing bestond eveneens ten tijde van de WRO. De WRO bevatte de

⁵¹ Een bestemmingsvlak wordt in bijlage 11 SVBP2008 gedefinieerd als: “een geometrisch bepaald vlak met eenzelfde bestemming”.

mogelijkheid om een binnenplanse vrijstelling op te nemen als bedoeld in artikel 15 lid 1 onder a WRO. Hoewel de naam is gewijzigd en artikel 15 lid 3 WRO (voorwaarden moesten strekken ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de bepalingen waarvan vrijstelling werd verleend, in het bestemmingsplan waren opgenomen) niet is teruggekeerd, wordt aangenomen dat er qua toepassingsmogelijkheden geen verandering is beoogd.⁵² De wetsgeschiedenis geeft eveneens geen aanleiding om dit te veronderstellen. In dit advies wordt ervan uitgegaan dat de jurisprudentie ten aanzien van artikel 15 lid 3 WRO in zoverre onverkort van toepassing blijft.

Bij het formuleren van de binnenplanse ontheffing in het bestemmingsplan is van belang dat deze betrekking moet hebben op een ‘bestemmingsplan’regel en niet op de bestemming an sich, waardoor de bestemming zelf zou worden gewijzigd. Zo kan niet met een vrijstelling worden bereikt dat een spoorbaan wordt verdubbeld met een tweede baanvlak op gronden met een agrarische bestemming.⁵³ Een ontheffing kan er aldus niet toe leiden dat een dubbelbestemming ter bescherming van bouwhistorische waarden komt te vervallen. Hiervoor is minstens een wijzigingsbevoegdheid noodzakelijk. Een binnenplanse ontheffing kan enkel van de beperkende regels behorende bij de bestemming worden verleend, zoals bebouwingsvoorschriften (hoogte, diepte enz.) op gebruiksverboden en op categorieën toegelaten bouwwerken binnen een bepaalde bestemming.

Voorts dient de ontheffingsbevoegdheid in het belang van de rechtszekerheid in voldoende mate objectief te zijn begrensd. Zo was een vrijstellingsbevoegdheid ten behoeve van de bouw van een tweede agrarische bedrijfswoning, waarbij als begrenzing gold dat de woning wegens persoonlijke omstandigheden ter plaatse noodzakelijk moest zijn, onaanvaardbaar.⁵⁴

Door een binnenplans ontheffingsstelsel op te nemen in de (dubbel)bestemming ‘Waarde – Bouwhistorie’, kan in een concreet geval worden afgeweken van het in de dubbelbestemming opgenomen bouwverbod. Ontheffing zou dan enkel verleend kunnen worden wanneer uit een bouwhistorisch onderzoek volgt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord.⁵⁵ Aan een dergelijke ontheffing kunnen ingevolge artikel 3.6 lid 4 Wro

⁵² Verwezen zij naar P.J.J. van Buuren e.a., *‘Van WRO naar Wro’*, Ibr 2008, p. 97.

⁵³ ArRS 15 december 1983, AB 1984, 350 m.nt. CLR.

⁵⁴ KB 10 april 1989, BR 1989, p. 615 m.nt. H.H. Bod. Eveneens zij verwezen naar P.J.J. van Buuren e.a., *‘Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht’*, Deventer: Kluwer 2006, p. 55.

⁵⁵ Omtrent de aanvaardbaarheid van een dergelijke verplichting wijzen wij nog op de uitspraak AbRS 5 september 2007, nr. 200607224/1, r.o. 2.4.2 waarin ten behoeve van de bescherming van archeologische waarden het eisen van een archeologisch onderzoeksrapport door de Afdeling aanvaardbaar werd geacht. Mutatis mutandis zou dit ons inziens in beginsel eveneens kunnen gelden ten behoeve van de bescherming van bouwhistorische waarden. Ter zijde zij opgemerkt dat

voorschriften worden verbonden. Deze kunnen ons inziens mede zien op de bescherming van bouwhistorische elementen. Voorts kan de ontheffing onder beperkingen worden verleend.

Een concreet voorbeeld van een voorschrift ter bescherming van bouwhistorische waarden zou wellicht zijn de verplichting de bouwwerkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van bouwhistorisch onderzoek die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de ontheffing te stellen kwalificaties (gelijk als in het sloopvergunningstelsel (paragraaf 2.2.3)). Wij kunnen ons voorstellen dat het u wenselijk lijkt om een dergelijke voorschriften reeds in het binnenplanse ontheffingsstelsel in het bestemmingsplan op te nemen.

Bovengenoemd voorschrift betreft een concreet uitvoeringsaspect. In dit kader wijzen wij met nadruk op het volgende. Doorgaans wordt aangenomen dat er in beginsel geen mogelijkheden zijn om in het kader van ruimtelijke ordeningsbesluitvorming regels op te nemen die zien op de concrete uitvoering van een activiteit.⁵⁶ Zo is een bestemmingsregel waarbij het soort asfalt is voorgeschreven dat gebruikt moet worden bij de aanleg van een weg door de Afdeling niet toelaatbaar geacht. Verwezen zij naar de uitspraak van de Afdeling van 9 juni 1998, inzake het bestemmingsplan IJ-oever van de gemeente Amsterdam.⁵⁷ Voorts zij bij voorbeeld gewezen op een uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2003 waarin de Afdeling in r.o. 2.7 overweegt:

*“Wat betreft de stelling van appellant dat verweerder verplicht zou moeten worden om beplanting langs de Bussereindseweg te plaatsen, overweegt de Afdeling dat een dergelijke verplichting niet in een bestemmingsplan kan worden geregeld. Dit bezwaar van appellant heeft in feite geen betrekking op het plan zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen.”*⁵⁸

Overigens zijn er eveneens enkele uitspraken waaruit impliciet afgeleid lijkt te kunnen worden dat er onder omstandigheden wel mogelijkheden zijn om voorschriften die zien op de uitvoering van een activiteit in een bestemmingsplan op te nemen. Verwezen zij naar de uitspraak van de Afdeling van 30 januari 2008 inzake het bestemmingsplan “rondweg Hedel”.⁵⁹ In deze uitspraak wijst de

in deze uitspraak het juridisch regime voor inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg vigerend was. De wet bevat nu een expliciete grondslag om onder omstandigheden een dergelijk rapport te verlangen.

⁵⁶ M.A.A. Soppe (diss.), *‘Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening’*, Deventer: Kluwer 2005, paragraaf 4.4.1.2. Dit kan onder omstandigheden anders zijn wanneer deze maatregelen voortvloeien uit een milieueffectrapport.

⁵⁷ AbRS 9 juni 1998, nr. E01.95.0148, BR 1998, 936.

⁵⁸ AbRS 7 mei 2003, nr. 200202655/1, r.o. 2.7

⁵⁹ AbRS 30 januari 2008, nr. 200607148/1, r.o. 2.35.3.1.

Afdeling er allereerst op dat de keuze van het soort asfalt dat moet worden gebruikt een kwestie van uitvoering betreft. Echter, de Afdeling merkt voorts in r.o. 2.35.3.1 op dat uit de “*planvoorschriften volgt dat de inrichting en uitrusting van de nieuw aan te leggen Drielseweg (...) zodanig dienen te worden vormgegeven, dat voldaan wordt aan de milieunormen zoals vastgelegd in onder meer het akoestisch onderzoek.*”

Voorts kan worden verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 12 november 2008.⁶⁰ In deze casus betrof het een bestemmingsplan, waarin in de planvoorschriften was bepaald dat de wijze van uitvoering van de bestemming ‘verkeer’ in overeenstemming diende te zijn met een inrichtingsplan. De Afdeling oordeelde dat deze uitvoering derhalve bindend was voorgeschreven in de planvoorschriften en in het kader van de bestemmingsplanprocedure aan de orde kon worden gesteld. Opvallend is dat uit de uitspraak volgt dat in dit inrichtingsplan onder meer opstelplaatsen voor fietsers waren voorgeschreven. In zoverre lijken er in dit bestemmingsplan specifieke uitvoeringsvoorschriften te zijn bepaald. Onduidelijk is of appellanten in deze zaken expliciet deze rechtsvraag aan de orde hebben gesteld.

Ons inziens kan een voorschrift om de werkzaamheden te laten begeleiden door een bouwhistorische deskundige onder omstandigheden noodzakelijk zijn ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw. Nu bouwhistorische waarden ruimtelijk relevant zijn, dient dit voorschrift een ruimtelijk relevant doel.

Gelet op het vorenstaande en in het bijzonder de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling, kunnen wij echter niet met zekerheid aangeven of dit voorschrift de toets aan het recht zal doorstaan. Mocht u het wenselijk achten dat deze bevoegdheid met zekerheid kan worden uitgeoefend, biedt het opnemen van een expliciete wettelijke grondslag hiertoe een oplossing. In het kader van de archeologische monumentenzorg is een dergelijke verplichting eveneens middels artikel 41 lid 2 sub c in de Monumentenwet 1988 opgenomen.

Bij het formuleren van een binnenplanse ontheffing in het kader van een (dubbel)bestemming ter bescherming van bouwhistorische waarden kan gedacht worden aan de volgende bestemmingsplanregel:

Voorbeeld binnenplanse ontheffing

1 Waarde - Bouwhistorie

(...)

1.3 Ontheffing van de bouwregels

1.3.1 Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van de bouwregels indien:

⁶⁰ AbRS 12 november 2008, nr. 200801760/1, r.o. 2.3 e.v.

1. uit een bouwhistorisch onderzoek, dat voldoet aan de vereisten die zijn neergelegd in [bijv. een beleidsregel] blijkt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord; en
 2. uit het onderzoek als bedoeld in het voorgaande lid blijkt dat de bouwhistorische waarde wordt verstoord; mits
 - a. aan de ontheffing de volgende voorschriften worden verbonden, waardoor de bouwhistorische waarde niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord:
 1. de verplichting tot het treffen van maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden; en
 3. wordt voldaan aan de bepalingen van andere ter plaatse geldende bestemmingen, al dan niet na gebruik van de bij die bestemmingen opgenomen ontheffingsbevoegdheden.
- 1.3.3 Indien burgemeester en wethouders niet beschikken over een voor de beoordeling van de aanvraag om toepassing van 1.3.1 toereikend bouwhistorisch onderzoek, dient de aanvrager ten behoeve van de beoordeling van de bouwhistorische waarden van het bouwwerk een bouwhistorisch onderzoeksrapport te overleggen, dat voldoet aan de vereisten die zijn neergelegd in [bijv. een beleidsregel].

Nadere opmerkingen:

Verwezen zij mutatis mutandis naar de opmerkingen bij het sloopvergunningstelsel in paragraaf 2.2.3.1. Hierbij zij opgemerkt dat conform vaste jurisprudentie middels een binnenplanse vrijstelling (nu ontheffing) een nader afwegingsmoment mag worden opgenomen in het bestemmingsplan. In dit kader zij eveneens verwezen naar de nadere opmerkingen bij de planregels in paragraaf 2.2.1.7.

Nadere eisen

Ingevolge artikel 3.6 lid 1 sub d Wro kunnen er ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen worden gesteld. Een dergelijke bevoegdheid vloeide in de WRO voort uit artikel 15 lid 1 sub b WRO.

Nu een nadere eis een in de Wro (evenals reeds onder de WRO) opgenomen instrument betreft staat de jurisprudentie van de Afdeling, dat geen nader afwegingsmoment gecreëerd mag worden bij de verlening van een bouwvergunning behoudens de mogelijkheden die de wet biedt, niet in de weg aan het opnemen ervan in de bouwregels. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.7. De nadere eisenregeling en niet de directe bouwregel bevat zogezegd dan het 'nadere afwegingsmoment'.

De nadere eisenregeling wordt beschouwd als het spiegelbeeld van de in de vorige paragraaf besproken binnenplanse ontheffing.⁶¹ Met een vrijstelling wordt meer toegestaan dan wat volgens de directe bouwregels mogelijk maakt. Door het stellen van nadere eisen wordt in een concreet geval juist de ruimte die directe bouwregels bieden beperkt.

Aan het stellen van nadere eisen zitten enkele voorwaarden. De bevoegdheid mag enkel worden verbonden aan het college van burgemeester en wethouders. Voorts

⁶¹ KB 24 juli 1986, nr. 53, BR 1986, 922.

mag de nadere eisenregeling niet zodanig zijn geformuleerd dat zij een opdracht inhouden voor het college van burgemeester en wethouders.⁶² Nadere eisen kunnen slechts worden gesteld voor zaken die in het plan al zijn bepaald, het betreffen immers ‘nadere’ eisen.⁶³ Een algemene bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen is niet mogelijk (hiertoe is de wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht de geëigende procedure).⁶⁴ Hieruit vloeit voort dat wanneer in de bouwregels bij een bestemming in het geheel geen regeling wordt gegeven betreffende de bescherming van bouwhistorische waarde, er eveneens geen nadere eisenregeling ter bescherming van deze waarde kan worden opgenomen. Voorts moet voldoende duidelijk zijn in welke gevallen en onder welke omstandigheden burgemeester en wethouders gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid. De nadere eisenregeling moet aldus voldoende objectief zijn begrensd.⁶⁵

Ons is geen jurisprudentie bekend die expliciet een antwoord geeft op de vraag of het stellen van nadere eisen kan worden gekoppeld aan het instrument van een binnenplanse ontheffing, zodat een combinatie van deze instrumenten ontstaat. Impliciet heeft de Afdeling wel een dergelijke koppeling aanvaard in haar uitspraak van 25 februari 2004.⁶⁶ In het in deze zaak aan de orde zijnde bestemmingsplan was een binnenplanse vrijstellingsregel opgenomen waarin was bepaald dat burgemeester en wethouders bij het verlenen van vrijstelling nadere eisen konden stellen met betrekking tot de parkeergelegenheid. Nu dit geenszins vaste jurisprudentie is hebben wij in de voorbeeldregel van de binnenplanse ontheffing niet voorzien in een dergelijke constructie.

Nu wij in de modelbestemmingsplanregels een algemeen bouwverbod hebben geformuleerd kan dit verbod naar zijn aard niet nader worden ingeperkt. Het opnemen van een nadere eisenregeling is bij een dergelijk bouwverbod niet mogelijk. Om deze reden hebben wij betreffende dit instrument geen modelregel ten behoeve van de bescherming van bouwhistorische waarden opgenomen. Dit laat onverlet dat bij minder beperkende bouwregels onder omstandigheden de nadere eisenregeling kan worden gebruikt ter bescherming van bouwhistorische waarden.

2.2.4.3 Voorwaardelijke verplichting

Op 22 maart 2006 heeft de Afdeling uitspraak gewezen inzake het bestemmingsplan “Bedrijvenpark Linderveld” van de gemeente Deventer.⁶⁷ In

⁶² Verwezen zij naar KB 2 oktober 1990, nr. G01.89.0101.

⁶³ AbRS 21 april 2001, nr. 199901505/1.

⁶⁴ Verwezen zij naar KB 17 mei 1995, *BR* 1995, 752 en AbRS 16 januari 1996, nr. E01.94.0318.

⁶⁵ Verwezen zij naar ArRS 6 april 1999, nr. H01.98.1115 en AbRS 21 april 2001, nr. 199901505/1.

⁶⁶ AbRS 25 februari 2004, nr. 200303933/1.

⁶⁷ AbRS 22 maart 2006, nr. 200502510, (*Linderveld*), *BR* 2006, 546, *Gst* 2006, 74, *StAB* 2006/03, *MenR* 2006, 58.

deze uitspraak oordeelde de Afdeling onder meer dat artikel 10 WRO (het huidige artikel 3.1 Wro) de mogelijkheid biedt om maatregelen die niet dwingendrechtelijk in een bestemmingsplan zijn voorgeschreven,⁶⁸ als ‘voorwaardelijke verplichtingen’ in het plan op te nemen.⁶⁹ Nijmeijer geeft als definitie van een voorwaardelijke verplichting: “een voorschrift in het bestemmingsplan dat de grondgebruiker pas verplicht tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald, op het moment dat de grondgebruiker *op eigen initiatief* een door het bestemmingsplan toegestane wijziging in de bestaande gebruiksvorm aanbrengt.”⁷⁰ Zolang het bestaande gebruik niet wordt gewijzigd, bestaat niet de verplichting om het in het bestemmingsplan bepaalde uit te voeren en is er geen strijd met het bestemmingsplan.”⁷¹ Nijmeijer maakt hierbij een onderscheid tussen de ‘voorwaardelijke verplichting’ en de ‘positieve verplichting’, waarbij grondgebruikers zonder meer verplicht worden tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald. Uit deze uitspraak volgt niet dat positieve verplichtingen zijn toegestaan.⁷² De Afdeling heeft ook al eerder geoordeeld dat voorwaardelijke verplichtingen geoorloofd zijn, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 23 april 2003 betreffende het bestemmingsplan ‘Jordaan 1999, eerste herziening’.⁷³ In de uitspraak ‘Linderveld’ is echter een nadere invulling gegeven aan deze voorwaardelijke verplichtingen. De Afdeling noemt in r.o. 2.17.8 twee mogelijkheden om in casu voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan te regelen:

- opnemen van de voorwaarden in de bouwvoorschriften, zodanig dat de maatregelen moeten zijn getroffen, alvorens de bouwvergunning kan worden verleend.

Opgemerkt zij dat in directe bouwregels in het bestemmingsplan geen nader afwegingsmoment mag worden gecreëerd. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.7.

⁶⁸ In casu was een matrix aan het bestemmingsplan toegevoegd met daarin de door de gemeenteraad noodzakelijk geachte maatregelen, zoals die in het milieueffectrapport (MER) waren voorgesteld, die gedeeltelijk in een beeldkwaliteitsplan en in een nog op te stellen waterplan, energievisie, inrichtings- of beheersplan zouden worden uitgewerkt.

⁶⁹ AbRS 22 maart 2006, nr. 200502510 (*Linderveld*), r.o. 2.17.8.

⁷⁰ Het kan dan gaan om gebruik in enge zin maar ook om bouwen. Onder ‘bestaand’ moet in dit verband worden verstaan het gebruik zoals dat op het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan plaatsvindt.

⁷¹ A.G.A. Nijmeijer, ‘Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan – Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?’, *MenR* 2006, nr. 6, p. 363.

⁷² Zie in dit kader tevens AbRS 22 maart 2006, nr. 200503128/1 (Nieuwerkerk a/d IJssel).

⁷³ AbRS 23 april 2003, nr. 200204328/1 (Jordaan). In deze uitspraak ging het om de voorwaardelijke verplichting, nieuwbouw op gronden met de bestemming ‘Gemengde doeleinden’ alleen toe te staan, indien de bebouwing op de gronden met de bestemming ‘Tuinen en erven’ worden gesloopt. Enkele andere voorbeelden: AbRS 28 mei 2003, nr. 200203867/1 en AbRS 7 augustus 2002, *AB* 2003/192.

- Bij een nader uit te werken bestemming, bij wijze van uitwerkingsregel voor te schrijven dat eerst een of meer bepaalde maatregelen moeten worden getroffen, althans het treffen van die maatregelen zeker moet worden gesteld, alvorens het uitwerkingsplan mag worden vastgesteld.

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan is men aldus bevoegd om op grond van artikel 3.1 Wro voorwaardelijke verplichtingen op te nemen in het bestemmingsplan. Uit dit artikel volgt dat deze voorwaardelijke verplichtingen wel 'ruimtelijk relevant' moeten zijn. Vanuit een goede ruimtelijke ordening kan het daardoor eveneens noodzakelijk zijn om voorwaardelijke verplichtingen op te nemen.

Opgemerkt zij dat wanneer bepaalde informatie uit het milieueffectrapport (hierna: MER) volgens het bevoegd gezag noodzaakt tot het treffen van maatregelen om de effecten voor het milieu zoveel mogelijk te beperken, deze maatregelen onder omstandigheden moeten worden opgenomen in het normatieve kader van het besluit-m.e.r.-plichtige besluit (bijvoorbeeld in de planvoorschriften van een bestemmingsplan (m.e.r. staat voor milieueffectrapportage) middels een voorwaardelijke verplichting).

Dient bij het doorlopen van een m.e.r. ook rekening te worden gehouden met bouwhistorische waarden? Ingevolge artikel 3 en artikel 5 lid 1 jo. bijlage IV (bij de m.e.r.-richtlijn⁷⁴ dient rekening te worden gehouden met het culturele erfgoed, respectievelijk het architectonisch en archeologisch erfgoed. Hieronder vallen ons inziens eveneens bouwhistorische waarden. Voorts dient ingevolge artikel 1.1 lid 2 Wm onder het in de Wet milieubeheer gebezigde milieubegrip in ieder geval te worden verstaan: *"gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen."* Gelet op de definiëring in de m.e.r.-richtlijn, alsmede het in de Wet milieubeheer gebezigde milieubegrip vallen ons inziens bouwhistorische waarden onder 'cultuurhistorische waarden' als bedoeld in artikel 1.1 lid 2 Wm en daarmee onder de werkingsfeer van m.e.r.-regeling uit de Wet milieubeheer. Gelet op het hiervoor besprokene kunnen aldus de te treffen maatregelen uit het MER doorwerken in het bestemmingsplan.

Omwille van de duidelijkheid merken wij overigens nog op dat het zeker niet vereist is dat in ieder op te stellen MER steeds alle in de m.e.r.-richtlijn genoemde milieuaspecten aan de orde komen (waaronder het architectonisch erfgoed). Het in de Nederlandse m.e.r.-regeling omarmde scopingsprincipe is verenigbaar met de m.e.r.-richtlijn. Dat principe houdt in dat aan de hand van de concreet voorgestane activiteit wordt bepaald welke milieufactoren door die activiteit significant beïnvloed kunnen worden en in het verlengde daarvan in het MER moeten worden beschreven.⁷⁵ Het is dus zeer wel toegestaan dat een in de m.e.r.-richtlijn genoemd milieuaspect niet in het MER wordt behandeld, aangezien dat aspect door de voorgestane activiteit niet of nauwelijks zal worden beïnvloed.⁷⁶

⁷⁴ Richtlijn 85/337/EG, gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG.

⁷⁵ Zie hierover M.A.A. Soppe (diss.), *'Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening'*, Deventer: Kluwer 2005, pp. 180-185.

⁷⁶ Zie ABRS 13 april 2005, nr. 20047748/1 (gepubliceerd op www.rechtspraak.nl) en ABRS 22

Het maakt overigens (vanwege artikel 7.35 lid 3 Wet milieubeheer) niet uit of het wettelijk kader van het besluit-m.e.r.-plichtige besluit zich tegen het opnemen van dergelijke verplichtingen verzet. In zoverre zou het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ onder bepaalde omstandigheden niet in de weg hoeven te staan aan het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen. In paragraaf 2.2.1 is echter reeds geconcludeerd dat ‘bouwhistorische waarden’ onder een goede ruimtelijke ordening kunnen vallen.

In haar uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2008 betreffende het bestemmingsplan Bangert en Oosterpolder scheidt de Afdeling meer duidelijkheid in de wijze hoe moet worden omgegaan met de doorwerking van maatregelen uit het MER.⁷⁷ Onder verwijzing naar de Lindervelduitspraak overweegt de Afdeling in r.o. 2.5.2 dat de gemeenteraad met het oog op artikel 7.35 lid 3 Wm dient te onderzoeken of, en in hoeverre, bepaalde in het besluit-MER genoemde maatregelen *noodzakelijk* zijn ter beperking dan wel ter compensatie van de nadelige milieugevolgen van de voorgenomen activiteit. Voor zover de raad tot het oordeel komt dat dergelijke maatregelen niet noodzakelijk zijn, behoeven deze niet dwingend in het bestemmingsplan (het besluit-m.e.r.-plichtige besluit) te worden voorgeschreven. Datzelfde geldt voor maatregelen ten aanzien waarvan reeds op een andere wijze is verzekerd (bijvoorbeeld een ander wettelijk kader) dat deze zullen worden getroffen.⁷⁸

Hoewel de minister van OCW (in de praktijk de RACM) aldus als wettelijk adviseur in het kader van de te doorlopen besluit-m.e.r.-procedure⁷⁹ invloed kan uitoefenen op de te onderzoeken aspecten in de m.e.r., is het afhankelijk van het oordeel van de gemeenteraad in hoeverre maatregelen als verplichtingen dwingend terug moeten komen in het bestemmingsplan.

Voor de duidelijkheid merken wij op dat voorwaardelijke verplichtingen ook buiten de m.e.r.-procedure om opgenomen kunnen worden in een bestemmingsplan, zij het dat deze dan ruimtelijk relevant moeten zijn. De voorwaardelijke verplichting moet tevens in verband staan met de bestemming van de gronden. Doorgaans wordt aangenomen dat er in beginsel geen mogelijkheden zijn om in het kader van ruimtelijke ordeningsbesluitvorming regels en daarmee ook voorwaardelijke verplichtingen op te nemen die zien op de concrete uitvoering van een activiteit. In dit kader zij verwezen naar paragraaf 2.2.4.2.

In paragraaf 2.2.1 is reeds geconcludeerd dat bouwhistorische waarden ons inziens ‘ruimtelijk relevant’ zijn. Voorwaardelijke verplichtingen ter bescherming van bouwhistorische elementen uit een bouwwerk kunnen ons inziens dan ook in beginsel worden opgenomen in het bestemmingsplan (ook hier zij weer verwezen naar paragraaf 2.2.1.5).

maart 2006, Gst. 2006, 7251, nr. 74, m.nt. Teunissen.

⁷⁷ AbRS 28 mei 2008, nr. 200608226/1.

⁷⁸ Verwezen zij naar: J. Gundelach en H. Witbreuk, ‘De effecten van de uitspraak ‘Bangert en Oosterpolder – lang leve de duidelijkheid!’’, *Toets* 2008, nr. 5, p. 10.

⁷⁹ In het kader van de plan-m.e.r.-procedure worden wettelijk adviseurs op dit moment doorgaans niet geconsulteerd.

Men kan hierbij denken aan de voorwaarde dat een binnenplanse ontheffing slechts wordt verleend, indien een bouwhistorisch onderzoek wordt overgelegd waaruit volgt dat de bouwhistorische waarde niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast. Verwezen zij naar de modelbestemmingsplanregel uit paragraaf 2.2.4.2 (binnenplanse ontheffing).

2.3 Beheersverordening

De beheersverordening kan door een gemeenteraad worden vastgesteld als alternatief voor een bestemmingsplan “voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (...) waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld” (artikel 3.38 Wro).

De beheersverordening is bij amendement ingevoegd en kan volgens de indieners dienen om ‘laag dynamische gebieden’ te beschermen, zonder dat daarvoor een gedetailleerd en duur bestemmingsplan nodig is. Omdat het om een verordening gaat staat daartegen geen bezwaar en beroep open (artikel 8:2 onder a Awb).

Wel zij erop gewezen dat bij wijze van exceptieve toetsing een beheersverordening in rechte aan de orde kan worden gesteld, bijvoorbeeld in een procedure tegen een weigering om een bouwvergunning te verlenen.

Vooralsnog heeft de beheersverordening voornamelijk aanleiding gegeven tot vragen en discussies.⁸⁰ Met name is onduidelijk wanneer voldaan wordt aan het criterium dat geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Die onduidelijkheid wordt mede veroorzaakt doordat ingevolge artikel 3.38 lid 4 Wro het uitdrukkelijk mogelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan middels een ontheffing (vergelijkbaar met de binnenplanse ontheffing, verwezen zij naar paragraaf 2.2.4.2). Ruimtelijke ontwikkelingen en beheersverordeningen sluiten elkaar aldus niet per definitie uit.

Voorts is de vraag welk gebruik een beheersverordening moet vastleggen.

In de memorie van antwoord werd gesproken over vastlegging van de bestaande planologische situatie, waardoor er sprake zou zijn van een heel ruime reikwijdte.⁸¹ In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro werd hierop teruggekomen en werd gesteld dat de beheersverordening enkel het feitelijk bestaande gebruik mocht vastleggen.⁸² Hierdoor zou echter in veel gevallen planschade als bedoeld in artikel 6.1 Wro ontstaan, waardoor de toepassingsmogelijkheden van dit instrument zeer gering zouden zijn.

⁸⁰ Onder meer zij verwezen naar het artikel A.G.A. Nijmeijer, ‘Van beheersverordening naar bestemmingsplan light’, *TBR* 2008, 4, pp. 20-25.

⁸¹ *Kamerstukken I*, 2005/06, 28 916, C, p. 28.

⁸² *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 11.

Uiteindelijk is de volgende definitie aan de zinsnede ‘bestaand gebruik’ gegeven:

- 1 geldt op het moment van vaststelling van de beheersverordening voor het desbetreffende gebied geen bestemmingsplan, dan moet in de verordening het feitelijk bestaande gebruik worden vastgelegd;
- 2 geldt op het moment van vaststelling van de beheersverordening voor het desbetreffende gebied een bestemmingsplan, dan mag in de verordening ook het door het bestemmingsplan toegelaten gebruik (inclusief daarin opgenomen bebouwingsmogelijkheden) worden vastgelegd.⁸³

Duidelijk is dat door gebruik te maken van de laatste definitie, waardoor de juridische gebruiksmogelijkheden vast zouden kunnen worden gelegd, er toch ontwikkelingen mogelijk zijn in gebied waarvoor een beheersverordening geldt.

Wat hiervan ook zij, in beginsel zou een beheersverordening een instrument kunnen zijn waarmee bouwhistorische waarden worden beschermd, gelijk een conserverend bestemmingsplan dat kan zijn. Immers, uit het bovenstaande volgt dat in ieder geval het feitelijk bestaande gebruik mag worden vastgelegd, waardoor de bebouwingsmogelijkheden in beginsel zouden kunnen worden bevroren. De beheersverordening is als weigeringsgrond voor de bouwvergunning toegevoegd aan artikel 44 lid 1 Woningwet.

Om bouwhistorische waarden te beschermen dienen in de beheersverordening wel net als in een bestemmingsplan bebouwingsvoorschriften te worden opgenomen. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.7 voor een voorbeeld. Voorts kan een beheersverordening gelijk een bestemmingsplan ingevolge artikel 3.38 lid 3 en lid 4 een sloopvergunningstelsel, respectievelijk ‘binnenverordeningse’ ontheffingsregels bevatten. Voorts is het ons inziens mogelijk dat er voorwaardelijke verplichtingen in een dergelijke verordening worden opgenomen (bijvoorbeeld gekoppeld aan de binnenverordeningse ontheffing). In dit kader zij mutatis mutandis verwezen naar modelbestemmingsplanregels uit de paragrafen 2.2.3, 2.2.4.2 en 2.2.4.3.

Voor wat betreft het stellen van nadere eisen, de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid merken wij op dat deze instrumenten niet opgenomen kunnen worden in een beheersverordening.

Volledigheidshalve wijzen wij op een voor de praktijk belangrijke beperking voor toepassing van de beheersverordening die voortvloeit uit het overgangsrecht van de Invoeringswet Wro. Ingevolge artikel 9.1.4 lid 4 Invoeringswet Wro dient voor gebieden waar op het moment van inwerkingtreding van de Wro (1 juli 2008) een bestemmingsplan

⁸³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 7, p. 11-12. Zie voorts P.J.J. van Buuren e.a., *‘Van WRO naar Wro’*, 's-Gravenhage, Ibr 2008, p. 136.

gold dat ouder is dan vijf jaar, binnen vijf jaar een bestemmingsplan te worden vastgesteld overeenkomstig artikel 3.1 Wro. Er is aldus niet de mogelijkheid om in plaats van een bestemmingsplan voor een beheersverordening te kiezen. Van Buuren e.a. denken dat dit geen omissie is, omdat in artikel 9.1.4 lid 3 Invoeringswet Wro die mogelijkheid uitdrukkelijk wel wordt geboden.⁸⁴ Nu men genoodzaakt is om een (conserverend) bestemmingsplan vast te stellen voor dergelijke gebieden, zal op dit moment in de praktijk niet snel voor het instrument beheersverordening worden gekozen.

2.4 Projectbesluit

In afdeling 3.3 van de Wro is het gemeentelijk projectbesluit geregeld. Ingevolge artikel 3.10 lid 1 Wro kan de gemeenteraad ten behoeve van een project een projectbesluit nemen.

Ingevolge artikel 3.10 lid 4 Wro kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Naast de gemeenteraad hebben eveneens het provinciaal bestuur (provinciale staten) en rijksbestuursorganen (ministers) de bevoegdheid tot het nemen van een provinciaal-respectievelijk een rijksprojectbesluit (verwezen zij voor wat betreft de analoge regelingen naar de artikelen 3.27 en 3.29 Wro). In het hiernavolgende wordt om deze reden slechts gesproken over het projectbesluit. Opgemerkt zij dat in de WRO deze bestuursorganen een dergelijke bevoegdheid niet hadden.

In artikel 1.1 lid 1 onder f Wro wordt het begrip projectbesluit gedefinieerd als een: *“besluit, inhoudende dat ten behoeve van de verwezenlijking van een project, dat een of meer bouwwerken, werken geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het daarbij behorende gebruik kan omvatten en dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan, dit bestemmingsplan buiten toepassing blijft.”* Een projectbesluit stelt aldus het bestemmingsplan ter zijde ten behoeve van de verwezenlijking van een project.⁸⁵ Qua toepassingsmogelijkheden lijkt het projectbesluit dan ook veel op de ‘oude’ artikel 19 lid 1 WRO vrijstelling van het bestemmingsplan. Dit besluit had eveneens het gevolg dat voorschriften en de plankaart uit het geldende bestemmingsplan waarvan vrijstelling was verleend, aan de kant werden geschoven. Wel is vereist dat het projectbesluit, in beginsel binnen een jaar nadat het onherroepelijk is geworden, dient te worden opgenomen in een ontwerp van een bestemmingsplan, dan wel een ontwerp van een uitwerkingsplan (artikel 3.13 Wro respectievelijk artikel 3.15 jo. 3.13 Wro).

Opgemerkt zij dat tegen een opvolgend bestemmingsplan geen beroep kan worden ingesteld voor zover het zijn grondslag vindt in het projectbesluit (artikel 3.14 Wro).

In de Wro is er overigens qua toepassingsbereik niet een vergelijkbaar instrument opgenomen als het vrijstellingsbesluit als bedoeld in artikel 19 lid 2 WRO (vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten aangegeven categorieën

⁸⁴ P.J.J. van Buuren e.a., *‘Van WRO naar Wro’*, 's-Gravenhage, Ibr 2008, p. 136.

⁸⁵ Zie tevens: *Kamerstukken II 2003/04*, 28 916, nr. 9, p. 9.

van gevallen).

Eveneens qua inhoud is er niet veel gewijzigd ten opzichte van artikel 19 lid 1 WRO vrijstellingsbesluiten. Zo volgt uit artikel 3.10 lid 2 Wro dat het projectbesluit een ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ bevat, alsmede uit artikel 3.10 lid 3 Wro dat een projectbesluit onder voorschriften (in de WRO voorwaarden genoemd) en beperkingen kan worden verleend. Wij verwachten dat de voorhanden zijnde jurisprudentie betreffende artikel 19 lid 1 WRO vrijstellingsbesluiten op dit onderdeel van betekenis blijven.

In artikel 5.1.3 lid 1 Bro staat een uitvoerige opsomming betreffende elementen die ten minste onderdeel moeten uitmaken van de ruimtelijke onderbouwing behorende bij het projectbesluit. Genoemde opsomming is vergelijkbaar met artikel 3.1.6 Bro dat ziet op de plantoelichting bij het bestemmingsplan.

Zo wordt onder meer genoemd de verantwoording van de in het projectbesluit gemaakte keuze van bestemmingen, alsmede de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Awb verrichte onderzoek. Hieronder valt aldus eveneens een uiteenzetting van de uitkomsten van een eventueel uitgevoerd onderzoek naar bouwhistorische waarden en een verantwoording van de in het projectbesluit opgenomen bestemmingen, voorschriften en beperkingen. Het belang van deze passage in de plantoelichting is om te verantwoorden dat het aannemelijk is dat zich binnen het gebied waarop het projectbesluit ziet daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening middels op te nemen voorschriften in het projectbesluit beschermd worden, alsmede dat de gekozen voorschriften adequaat en aanvaardbaar zijn.

Hoewel het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ niet expliciet in de artikelen betreffende het projectbesluit wordt genoemd, is dit criterium van belang voor de gekozen voorschriften, alsmede voor de ruimtelijke onderbouwing daarvan. Dit kan ons inziens afgeleid worden van het systeem uit de Wro. Een projectbesluit dient, in beginsel binnen één jaar, opgenomen te worden in een ontwerp-bestemmingsplan (dan wel ontwerp-uitwerkingsplan (artikel 3.15 Wro)). Dit is enkel mogelijk indien het projectbesluit eveneens voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. In paragraaf 2.2.1 en de daarop volgende subparagrafen is reeds geconcludeerd dat ons inziens bouwhistorische waarden onder een ‘goede ruimtelijke ordening’ vallen.

Opgemerkt zij dat onder vigeur van de WRO voorwaarden enkel aan een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 lid 1 en lid 2 WRO mochten worden verbonden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de bepalingen waarvan vrijstelling wordt verleend, in het plan zijn opgenomen (artikel 19a lid 1 jo. artikel 15 lid 3 WRO). Gelet op deze bepaling zou betwijfeld kunnen worden of bouwhistorische waarden wel konden worden

beschermd middels voorwaarden gekoppeld aan de artikel 19 WRO vrijstelling, nu in huidige WRO-bestemmingsplannen vaak geen beschermende regeling is opgenomen voor bouwhistorische waarden. Echter, artikel 15 lid 3 WRO werd door de Afdeling bestuursrechtspraak ruim uitgelegd, zij het dat de voorwaarde binnen de reikwijdte van artikel 10 WRO (goede ruimtelijke ordening) moest vallen.⁸⁶ In zoverre zou, gelet op paragraaf 2.2.1, dergelijke voorwaarden waarschijnlijk wel opgenomen kunnen worden. Wat hier ook van zij, een bepaling als artikel 15 lid 3 WRO kent de Wro in het geheel niet. Ons inziens kan een projectbesluit onder specifieke voorschriften ter bescherming van bouwhistorische waarden worden verleend.

Indien de bouwhistorische waarde van een gebouw wordt beschermd middels voorschriften in het projectbesluit dient wel:

- voldoende aannemelijk te zijn dat zich binnen het gebied waarop het projectbesluit ziet daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indicatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond dienen wel:
- de gekozen voorschriften adequaat en aanvaardbaar te zijn, waarbij in rechte zal worden getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de voorschriften voortvloeien, nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

In dit kader zij eveneens verwezen naar paragraaf 2.2.1.5 van dit advies.

Opgemerkt zij dat in een projectbesluit geen aanlegvergunningstelsel, sloopvergunningstelsel, ‘binnenplanse’ ontheffingsmogelijkheden, uitwerkingsplichten, wijzigingsbevoegdheden en nadere eisen kunnen worden opgenomen. Eveneens mogen de voorschriften ons inziens niet dusdanig geformuleerd zijn dat dit voorschrift een nader afwegingsmoment bevat, conform de jurisprudentie betreffende de bouwregels uit het bestemmingsplan. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.7.

Gedacht kan worden aan voorschriften die zien op maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden.

⁸⁶ AbRS 18 december 2002, *AB* 2003, 90 m.nt. TN.

Concreet zou vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging reeds een projectbesluit kunnen worden genomen ten behoeve van de wijziging van een gebouw, bijvoorbeeld een ‘oude’ fabriek met bouwhistorische waarden, in een gebouw voor onderwijsdoeleinden. Ten einde de bouwhistorische waarde te beschermen bij de verbouwing, kunnen voorschriften worden opgenomen in dit projectbesluit.

Voorbeeldvoorschriften op te nemen in een projectbesluit dat ziet op een specifiek bouwwerk

- x Voorschriften
- x.x Dit projectbesluit wordt verleend onder de volgende voorschriften:
 1. verschillende maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden (*HW: ons ontbreekt de kennis om hier een modelvoorschrift voor aan te leveren. Voorts lijkt ons dit afhankelijk te zijn van het specifieke bouwwerk, alsmede de aangetroffen bouwhistorische waarden*); en

Nadere opmerkingen

De voorschriften bevatten niet de verplichting om een bouwhistorisch onderzoek te overleggen. Wij betwijfelen namelijk of een dergelijk voorschrift niet een nader afwegingsmoment zou creëren. In dit kader verwijzen wij naar de nadere opmerkingen onder het ‘*Voorbeeld Beschermende dubbelbestemming*’ uit paragraaf 2.2.1.7.

Wel is het mogelijk om, voordat beslist wordt op de aanvraag om een projectbesluit, van de aanvrager te verlangen om een bouwhistorisch onderzoek te overleggen dan wel kan de gemeente een dergelijk onderzoek in het kader van het opstellen van een goede ruimtelijke onderbouwing laten uitvoeren. Dit onderzoeksrapport kan dan dienen ter motivering van de op te nemen voorschriften ter bescherming van de bouwhistorische waarde. In het kader van een ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ kan het onder omstandigheden verplicht zijn om in te gaan op de bouwhistorische waarde van een gebouw, nu geconcludeerd is dat bouwhistorische waarden in beginsel onder ‘een goede ruimtelijke ordening’ kunnen vallen.

2.5 Buitenplanse ontheffingen

In de vorige paragraaf is gezien in hoeverre in een projectbesluit, gekenmerkt als de opvolger van de vrijstelling ex artikel 19 lid 1 WRO, bouwhistorische waarden zouden kunnen worden beschermd. De Wro kent eveneens een opvolger voor de tijdelijke vrijstelling ex artikel 17 WRO. Dit is het instrument tijdelijke ontheffing als bedoeld in artikel 3.22 Wro. De buitenplanse vrijstelling als bedoeld in artikel 19 lid 3 WRO is opgevolgd middels de in artikel 3.23 Wro opgenomen buitenplanse ontheffing voor in het Bro genoemde gevallen.

2.5.1 Tijdelijke ontheffing

De regeling van de tijdelijke ontheffing is in grote lijnen vergelijkbaar met de tijdelijke vrijstelling uit de WRO, zij het dat het toepassingsbereik aanzienlijk is beperkt. Blijkens de redactie van artikel 3.22 Wro moet een tijdelijke ontheffing zien op de vervulling van een tijdelijke *behoefte*. In artikel 17 WRO stond de

tijdelijkheid van de *afwijking* centraal. Voor een permanente behoefte kan aldus niet een tijdelijke ontheffing worden verleend, terwijl dit onder de WRO wel mogelijk was.

Een tijdelijke ontheffing wordt verleend voor een periode van maximaal vijf jaar en kan onder voorschriften worden verleend. Niet wordt een 'goede ruimtelijke onderbouwing' vereist. Echter, uiteraard dient het besluit wel te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb) betreffende de afgewogen belangen en de op te nemen voorschriften. Na het verstrijken van de termijn is degene aan wie de ontheffing is verleend verplicht de met het bestemmingsplan strijdige situatie hetzij in de oorspronkelijke toestand te herstellen, hetzij met het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen (artikel 3.22 lid 3 Wro).

Belangrijk is om op te merken dat, anders dan bij het instrument projectbesluit, het conform vaste jurisprudentie niet mogelijk is om middels een tijdelijke ontheffing vooruit te lopen op een bestemmingsplan. Wanneer in het 'oude bestemmingsplan' geen bestemmingsregeling is opgenomen ter bescherming van bouwhistorische waarden, kan niet met een tijdelijke ontheffing bouwhistorische waarden worden beschermd. Immers, na afloop geldt het 'oude' planologische regime weer, waarin geen beschermende regeling wordt geboden voor bouwhistorische waarden. Beoogt zou dan ook worden om deze waarden reeds nu te beschermen, vooruitlopend op een toekomstig planologisch regime, hetgeen niet mogelijk is.

Wanneer in het bestemmingsplan wel een beschermende bestemming is opgenomen kan in beginsel wel gebruik worden gemaakt van het instrument van de tijdelijke ontheffing.

Concreet zou dan kunnen worden gedacht aan een tijdelijke ontheffing die wordt aangevraagd om een leegstaande fabriek tijdelijk te kunnen verbouwen en te gebruiken voor onderwijsdoeleinden.

De op te nemen voorschriften kunnen zien op de wijze van uitvoering van de bouwwerkzaamheden waardoor de bouwhistorische waarde van een gebouw niet wordt aangetast, dan wel een voorschrift inhoudende dat bouwwerkzaamheden uitgevoerd dienen te worden onder deskundige begeleiding.

Ter bescherming van aanwezige (en indicatieve) bouwhistorische waarden zou wellicht bij een bestemmingsplan de toepasselijkheid van artikel 3.22 Wro worden uitgesloten (artikel 3.22 lid 2 Wro). Dit kan indien het belang ter bescherming van bouwhistorische waarden zich niet zou verdragen met een tijdelijke ontheffing als bedoeld in het eerste lid. Indien bouwhistorische elementen verstoord zijn, is voorstelbaar dat deze mogelijk niet meer kunnen

worden hersteld. De bouwhistorische waarden zijn ofwel uit de context gehaald, dan wel kan bijvoorbeeld de authentieke constructie (als bouwhistorische waarde) verdwenen zijn. Om deze reden is opname van een bepaling in een bestemmingsplan (bijvoorbeeld in de dubbelbestemming) inhoudende dat een ontheffing ex artikel 3.22 Wro niet kan worden verleend, ons inziens de moeite van het overwegen waard.

Voorbeeldbestemmingsplanregel

1.6 De bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om een tijdelijke ontheffing als bedoeld in artikel 3.22 van de Wet ruimtelijke ordening te verlenen is uitgesloten.

2.5.2 Buitenplanse ontheffing voor in het Bro genoemde gevallen

Burgemeester en wethouders kunnen in gevallen als bedoeld in artikel 4.1.1 Bro ontheffing verlenen van het bestemmingsplan. Gelet op de systematiek komt deze ontheffingsbevoegdheid grotendeels overeen met de buitenplanse vrijstellingsbevoegdheid ex artikel 19 lid 3 WRO. Deze buitenplanse ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Voorts kunnen voorschriften aan een dergelijke ontheffing worden verbonden (artikel 3.23 lid 2 Wro).

Niet is vereist een ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ zoals bij het projectbesluit. Echter, het besluit dient wel te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb) betreffende de afgewogen belangen en de in de ontheffing opgenomen voorschriften en beperkingen. Wat betreft de op te nemen voorschriften verwijzen wij naar paragraaf 2.4. Mutatis mutandis is hetgeen vermeld in deze paragraaf, voorzover dit ziet op de in het projectbesluit op te nemen voorschriften, van toepassing voor wat betreft de buitenplanse ontheffing ex artikel 2.23 Wro. Ook de modelbepalingen zijn inhoudelijk hetzelfde, zij het dat in plaats van projectbesluit, ontheffing moet worden gelezen.

2.6 Algemene regels en aanwijzingen opgelegd door Rijk en provincie

In paragraaf 2.1 is reeds opgemerkt dat de in de WRO opgenomen planfiguur planologische kernbeslissing en het goedkeuringsvereiste van bestemmingsplannen zijn komen te vervallen. In de Wro zijn wel nieuwe instrumenten in de plaats gekomen waarmee de provincie en het Rijk invloed kunnen uitoefenen op het ruimtelijk orderingsbeleid. Gewezen zij op de bij provinciale verordening of bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) vast te stellen algemene regels (artikel 4.1 en 4.3 Wro), alsmede de bevoegdheid van gedeputeerde staten en de minister om aanwijzingen te geven (artikel 4.2 en 4.4 Wro).

2.6.1 Algemene regels

Provinciale staten en de minister van VROM (dan wel de minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van VROM) kunnen ingevolge artikel 4.1, respectievelijk 4.3 Wro algemene regels vaststellen betreffende

bestemmingsplannen (en daaraan voorafgaande projectbesluiten). Deze algemene regels worden vastgesteld in een provinciale verordening, respectievelijk een AMvB.

De algemene regels zien op de inhoud van in beginsel een onbepaald aantal bestemmingsplannen, alsmede de daarbij behorende toelichting (of ruimtelijke onderbouwing). Dit algemene karakter is het kenmerkende verschil van de aanwijzing die in paragraaf 2.6.2 zal worden besproken. Bij een algemene regel zou het in beginsel immers moeten gaan om voorschriften die algemeen zijn naar tijd, plaats en persoon die zich lenen voor herhaalde toepassing. Bij een aanwijzing gaat het om een concreet project.

Na inwerkingtreding van de provinciale verordening of AMvB is de gemeente verplicht om in de gevallen waarop de algemene regels zien binnen een jaar (tenzij een andere termijn in de verordening of AMvB is bepaald) een bestemmingsplan (inpassingsplan) of een gemeentelijke beheersverordening vast te stellen, met in achtneming van die algemene regels.

Kunnen gebouwen met bouwhistorische waarden middels deze instrumenten worden beschermd?

Provinciale staten en de ministers zijn slechts bevoegd tot het stellen van algemene regels indien provinciale, respectievelijk nationale belangen het stellen van die regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Onduidelijk is wat onder provinciale en nationale belangen moet worden verstaan. Uit de memorie van toelichting volgt dat het bij provinciale belangen “*gaat om één van de maatregelen die de provincie ten dienste staan om te sturen op onderdelen van het provinciaal beleid waarvoor zij zich verantwoordelijk acht*”.⁸⁷ Het is waarschijnlijk aan de provincies en het rijk om dat zelf te bepalen.

Teunissen merkt op dat “*tot provinciale belangen slechts die publieke belangen niet kunnen worden gerekend die expliciet aan een ‘hoger’ orgaan zijn toevertrouwd: het heeft in die zin slechts een afbakening naar boven*”.⁸⁸

In beginsel kan bescherming van bouwhistorische waarden van provinciaal of nationaal belang zijn, echter lijkt het ons inziens eerst aan de gemeente om voor die bescherming zorg te dragen, gelet op de slogan uit de Nota Ruimte ‘decentraal

⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 109. Zie tevens *Kamerstukken I* 2005/06, 28 916, nr. C, p. 3.

⁸⁸ J.M.H.F. Teunissen, *‘Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid’* (Oratie Open Universiteit), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 67.

wat kan, centraal wat moet'. De minister wijst bij de behandeling van de Wro in de Eerste Kamer op dit beginsel: *“Een belangrijk ordeningsbeginsel in de moderne rechtsstaat is dat maatschappelijke belangen in eerste instantie op het meest nabije niveau worden behartigd, totdat is vastgesteld dat een adequate belangbehartiging op dat schaalniveau niet langer verantwoord is omdat de belangen het lokale niveau overstijgen een effectieve en evenwichtige afweging van de betrokken openbare belangen alleen op een hoger bestuurlijk schaalniveau kan plaatsvinden. En dat beginsel geldt ook op het terrein van de ruimtelijke ordening.”*⁸⁹

Voorts dient het stellen van regels in het belang van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk te zijn. Of aan dit noodzakelijkheidsvereiste is voldaan, zullen provinciale staten en de ministers zelf uitmaken. Volgens Van Buuren e.a. ligt het *“niet voor de hand dat de rechter bij de toetsing van bestemmingsplannen of andere besluiten aan een verordening strenge eisen zal stellen aan het oordeel van provinciale staten dat de regels noodzakelijk zijn. (...) Al met al lijkt de voorwaarde dat ‘provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken’, weinig of geen beperkingen mee te brengen.”*⁹⁰

Hoewel in beginsel gebouwen met bouwhistorische waarden beschermd zouden kunnen worden door middel van het stellen van algemene regels, vloeit uit de aard van bouwhistorische waarden wel een belangrijke beperking voort. Het is namelijk moeilijk om in het algemeen aan te geven waar deze waarden zich bevinden. Wellicht zou in een provinciale dan wel AMvB kunnen worden gereguleerd dat bouwwerken met een hoge bouwhistorische verwachtingswaarde beschermd moeten worden. Echter, duidelijk moet dan worden gemaakt wanneer er sprake is van een bouwwerk met een hoge bouwhistorische waarde, zodat voldoende concreet bepaald is welke bestemmingsplannen moeten worden aangepast. Dit kan eveneens door concreet aan te geven om welke te beschermen bouwwerken het gaat, middels een uitgevoerd bouwhistorisch onderzoek. In dat geval kan echter beter gebruik worden gemaakt van een proactieve aanwijzing. Immers, bij een algemene regel zou het in beginsel moeten gaan om voorschriften die algemeen zijn naar tijd, plaats en persoon die zich lenen voor herhaalde toepassing. Verwezen zij naar de volgende subparagraaf. Wanneer provinciale staten ‘slechts’ wil bewerkstelligen dat in het algemeen bij de vaststelling van de bestemming van gronden rekening wordt gehouden met bouwhistorische waarden, zouden zij een structuurvisie met een dergelijke inhoud kunnen vaststellen.⁹¹ Indien u wenst kunnen wij nader onderzoeken op welke wijze middels algemene regels gebouwen met bouwhistorische waarden kunnen worden beschermd.

⁸⁹ Kamerstukken I 2005/06, 28 916, nr. C, p. 3.

⁹⁰ P.J.J. van Buuren e.a., *‘Van WRO naar Wro’*, 's-Gravenhage, Ibr 2008, p. 19.

⁹¹ Voor wat betreft de structuurvisie zij verwezen naar paragraaf 2.2.1.5 onder ‘Aannemelijkheid bouwhistorische waarden in plangebied’.

Regels die zijn gebaseerd op de artikelen 4.1 lid 1 en 4.3 lid 1 Wro richten zich tot de gemeenteraden (voor wat betreft provinciale inpassingsplannen provinciale staten). Opgemerkt zij dat tevens in de verordening en AMvB regels kunnen voorkomen die expliciet gebaseerd zijn op artikel 4.1 lid 3 Wro respectievelijk artikel 4.3 lid 3 Wro. Deze regels richten zich rechtstreeks tot de grondgebruikers. Dergelijke 'lid 3' regels vormen een weigeringsgrond voor de bouwvergunning, de aanlegvergunning en de sloopvergunning.

2.6.2 Aanwijzingen

De aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 37 WRO is in een enigszins aangepaste vorm teruggekeerd in de artikelen 4.2 en 4.4 Wro. Deze artikelen kennen gedeputeerde staten en de verschillende ministers de bevoegdheid toe om de gemeenteraad een aanwijzing te geven '(...) om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan'. Hierdoor is er sprake van een proactieve aanwijzingsbevoegdheid. Door de aanwijzing wordt bewerkstelligd dat gemeenteraden een bestemmingsplan zullen vaststellen.

Opgemerkt zij dat de verschillende ministers ook de bevoegdheid hebben om Provinciale Staten een aanwijzing te geven om algemene regels uit te vaardigen (zie eveneens paragraaf 2.6.1).

Gelijk de algemene regels kan van een dergelijke aanwijzing slechts gebruik worden gemaakt indien er sprake is van provinciale respectievelijk nationale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening een dergelijke aanwijzing noodzakelijk maken. Gelijk paragraaf 2.6.1 zal deze voorwaarde weinig beperkingen opleggen om gebruik te maken van dit instrument. Wel merken wij hierbij op dat een dergelijke proactieve aanwijzing ziet op specifieke concrete bestemmingsplannen en niet op algemeen in acht te nemen onderzoeksverplichtingen bij in beginsel een onbepaald aantal bestemmingsplannen. Om deze reden kan met een dergelijke aanwijzing niet worden bewerkstelligd dat in het algemeen rekening zal moeten worden gehouden met bouwhistorische waarden. Een provinciale dan wel rijksstructuurvisie bieden wel deze mogelijkheden. Voor wat betreft concrete objecten met bouwhistorische waarden die vanuit provinciaal of nationaal belang moeten worden beschermd zou dit instrument wel gebruikt kunnen worden, mits van een dergelijk belang sprake is.

Genoemde proactieve aanwijzingsbevoegdheid dient onderscheiden te worden van de 'reactieve' aanwijzingsbevoegdheid. De reactieve aanwijzingsbevoegdheid is geregeld in artikel 3.8 lid 6 Wro. Dit artikel biedt gedeputeerde staten en de Minister van VROM de mogelijkheid om, wanneer zij een zienswijze hebben ingediend tegen een ontwerp-bestemmingsplan of een ontwerp-projectbesluit, het vastgestelde bestemmingsplan of projectbesluit met een reactieve aanwijzing te

treffen. Hierdoor treedt het bestemmingsplan of een projectbesluit (deels) niet in werking. Artikel 3.8 lid 6 Wro duidt de aanwijzing aan als ‘een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, eerste lid, onder a’ (proactieve aanwijzing). Hieruit volgt dat er sprake moet zijn van provinciale respectievelijk nationale belangen die met het oog op een goede ruimtelijk ordening een dergelijke aanwijzing noodzakelijk maken. Uit paragraaf 2.6.1 volgt reeds dat deze voorwaarden waarschijnlijk weinig beperkingen zullen opleggen. De mogelijkheid om een reactieve aanwijzing te geven kan dan ook als zijnde een spreekwoordelijke ‘stok achter de deur’ dienen om reeds middels het indienen van een zienswijze invloed uit te oefenen op de gemeente om bouwhistorische waarden te beschermen.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht met welke ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wro bouwhistorische waarden binnen de bestaande wet- en regelgeving kunnen worden beschermd.

Bestemmingsplan en inpassingsplan

In paragraaf 2.2 is deze vraag beantwoord voor wat betreft het bestemmingsplan en het inpassingsplan. Een provinciaal-, danwel rijksinpassingsplan verschilt qua inhoudelijke instrumenten en de daaraan verbonden vereisten niet van een bestemmingsplan en zijn dan ook in zoverre vergelijkbaar.

Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro en de daarin vervatte norm van een goede ruimtelijke ordening en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling zijn slechts bestemmingen en regels in een bestemmingsplan toelaatbaar, die ruimtelijk relevant zijn. Alhoewel op grond van de jurisprudentie niet in absolute termen valt aan te geven wanneer sprake is van ruimtelijke relevantie, de jurisprudentie is erg casuïstisch, wordt in een standaardwerk op dit gebied aangenomen dat daarvan sprake is als de planregel betrekking heeft op de situeringskenmerken van gebruik of van een bouwwerk. Dit criterium wordt in de literatuur ook wel omschreven als: “een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.” Dit kunnen eveneens verschillende bestemmingen betreffen op hetzelfde perceel.

Wij hebben onderzocht of bouwhistorische waarden aan te merken zijn als ruimtelijk relevant, waardoor zij middels regels en een beschermende bestemming in een bestemmingsplan kunnen worden beschermd. Vooropgesteld zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) naar wij weten deze vraag nog niet heeft beantwoord.

Wel is er enige jurisprudentie omtrent archeologische- en cultuurhistorische

waarden, waarden die nauw verweven zijn met de bouwhistorie. Bouwhistorische waarden zijn namelijk onder omstandigheden eveneens aan te merken als archeologische waarden (als bedoeld in de Monumentenwet 1988), wanneer deze waarden zich in de grond bevinden. Opgemerkt zij dat in dit advies de beoogde te beschermen bouwhistorische elementen zich met name bevinden in een bouwwerk dat nog steeds zichtbaar is (boven de grond). Voorts maken bouwhistorische elementen (en daarmee de bouwhistorische waarde van een bouwwerk) onderdeel uit van de cultuurhistorische waarde van een bouwwerk. Uit de onderzochte jurisprudentie volgt dat deze een sterke aanwijzing bevatten dat wanneer er sprake is van beschermingswaardige bouwhistorische waarden, een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan geoorloofd is. Eveneens lijken bouwhistorische waarden te voldoen aan het hiervoor besproken situeringskenmerk.

Het situeringskenmerk criterium in aanmerking nemende, alsmede de jurisprudentie over ruimtelijke relevantie van planvoorschriften en in het bijzonder de uitspraken betreffende de bescherming van archeologische waarden en cultuurhistorische waarden overziend, achten wij het aannemelijk dat bestemmingen en regels ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen in beginsel ruimtelijk relevant *kunnen* zijn en daarmee *kunnen* voldoen aan het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ ex artikel 3.1 lid 1 Wro. Deze conclusie is enigszins voorzichtig geformuleerd nu het voldoen aan dit criterium in casu ons inziens afhankelijk is van het volgende.

Bij het opnemen van een beschermende bestemming van bouwhistorische waarden met daaraan gekoppelde beschermende regels zal de Afdeling ons inziens waarschijnlijk meer dan strikt marginaal toetsen of:

- voldoende aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indicatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond:
- de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is, waarbij wordt getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, redelijkerwijs nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

Nu is geconcludeerd dat bouwhistorische waarden in beginsel beschermd zouden kunnen worden middels een beschermende bestemming in het bestemmingsplan, is in paragraaf 2.2.1.7 en verder nader uiteen gezet op welke wijze deze bescherming in het bestemmingsplan gestalte kan krijgen. Indien de instrumenten gebruikt kunnen worden ter bescherming van bouwhistorische waarden, zijn modelbestemmingsplanregels opgenomen, waarbij rekening is gehouden met de op 1 juli 2009 in werking te treden Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 met de daarbij behorende bijlagen, waaronder de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP2008).

Opgemerkt zij dat de opgestelde bestemmingsplanregels indicatief van aard zijn, en altijd afgestemd dienen te worden op de feitelijke situatie. In zoverre zijn ze bedoeld ter inspiratie. Hierbij wijzen wij er nadrukkelijk op dat dienaangaande geen specifieke jurisprudentie voorhanden is en het dus niet gegarandeerd is dat de Afdeling de vorenbedoelde planregels zal accorderen. Afhankelijk van de desbetreffende casus zal beoordeeld moeten worden in hoeverre deze modelplanregels toepasbaar zijn, wenselijk zijn en of zij de toets aan het recht kunnen doorstaan. Of in een concreet geval dergelijke voorschriften kunnen worden opgenomen is (naast het wettelijk kader) mede afhankelijk van de beantwoording van de vraag of de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is. Hierbij zal worden getoetst of de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbepijking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

Evenals onder de WRO dient een bestemmingsplan voorzien te zijn van een plankaart, planregels (onder de WRO voorschriften genoemd) en een plantoelichting.

In de plantoelichting dient een verantwoording te worden gegeven van een eventueel op te nemen regeling ter bescherming van bouwhistorische waarden (waaronder een eventuele verwijzing naar een gemeentelijke structuurvisie), alsmede een uiteenzetting van de uitkomsten van een uitgevoerd onderzoek naar bouwhistorische waarden. Het belang van deze passage in de plantoelichting is om te verantwoorden dat het aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden, en voorts dat de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is.

Op verschillende wijzen kan in het bestemmingsplan een beschermende regeling worden geboden ten behoeve van de bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen. In hoofdlijnen kan worden gekozen voor een in het

bestemmingsplan op te nemen dubbelbestemming, dan wel een nadere aanduiding behorende bij een bestemming.

Bij het opstellen van een dubbelbestemming dan wel de nadere aanduiding is van belang dat in de directe bouwregels uit het bestemmingsplan niet een nader afwegingsmoment voor de aanvraag om bouwvergunning wordt gecreëerd. Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling biedt de WRO, behoudens voor zover uitdrukkelijk toepassing wordt gegeven aan de in de WRO opgenomen mogelijkheden tot uitwerking, wijziging, het verlenen van vrijstelling dan wel het stellen van nadere eisen, geen mogelijkheid om een nader afwegingsmoment te creëren bij de verlening van een bouwvergunning. Ons inziens is deze jurisprudentie onverkort van toepassing op de Wro.

Door middel van een dubbelbestemming wordt er een extra bestemming, met een daarbij behorende bestemmingsomschrijving, aan bepaalde gronden toegevoegd. Conform de SVBP2008 kunnen gebouwen met een bouwhistorische waarde middels een dubbelbestemming ‘Waarde – Bouwhistorie’ worden beschermd. Aanbeveling verdient om bouwhistorie apart op te nemen in de functielijst uit paragraaf 3.2 SVBP2008. Voorts moeten de met deze bestemming te beschermen gronden op de plankaart weergegeven worden. Gelet op het doel om de bouwhistorische waarde van gebouwen te beschermen, kan het bestemmingsvlak op de plankaart niet zo globaal worden aangebracht dat eventuele overige gebouwen zonder bouwhistorische waarden worden beschermd. Voorts moet voorkomen worden dat een nieuw op te richten gebouw in een dergelijk bestemmingsvlak onder de beschermende dubbelbestemming zou kunnen vallen.

Aanduidingen bevatten specificaties van (eventueel verschillende) (dubbel)bestemmingen met betrekking tot het gebruik of het bouwen op de gronden. Nu bouwhistorische waarden als specifieke vorm zijn aan te merken van cultuurhistorische waarden kan, gelet op de SVBP2008 gekozen worden voor de functieaanduiding ‘specifieke vorm van cultuurhistorische waarden’. Op de plankaart dient dan de aanduiding (scw) te worden vermeld. De bestemmingsomschrijving van de aanduiding dient te worden herhaald in de bestemmingsomschrijvingen van de verschillende bestemmingen waarop de aanduiding ziet. Omdat een aanduiding altijd betrekking heeft op één bestemmingsvlak, dient de aanduiding te worden herhaald, wanneer deze op meerdere bestemmingsvlakken betrekking heeft.

In de voorbeeldbestemmingsplanregels is een algeheel bouwverbod geformuleerd ter bescherming van bouwhistorische waarden. Om flexibiliteit te creëren en af te wijken van dit bouwverbod, kunnen de hieronder te beschrijven ruimtelijke ordeningsinstrumenten aan deze planregels worden toegevoegd. Opgemerkt zij dat deze instrumenten zowel aan de dubbelbestemming als de functieaanduiding

kunnen worden gekoppeld.

Aanlegvergunningstelsel

Een aanlegvergunning wordt verleend om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Werken, geen bouwwerken zijnde en werkzaamheden als bedoeld in artikel 3.3 sub a Wro lijken op het eerste gezicht geen afbreuk te kunnen doen aan de bouwhistorische waarde van gebouwen. Zo kan een dergelijke vergunningstelsel de verbouw en/of vervanging dan wel sloop van bestaande gebouwen niet voorkomen dan wel nader reguleren om zodoende bouwhistorische waarden te beschermen. Regulering van deze werkzaamheden vindt plaats over de boeg van de bouwvergunning, c.q. sloopvergunning. Om deze reden wordt het aanlegvergunningstelsel in dit kader vooralsnog niet nader toegelicht.

Sloopvergunningstelsel

In paragraaf 2.2.3 is het sloopvergunningstelsel uit de Wro uiteengezet. Middels dit stelsel kan een sloopverbod worden opgelegd, waardoor het verboden wordt om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk te slopen. Met name gelet op het feit dat bouwhistorische elementen onderdeel uitmaken van een bouwwerk (de bouwhistorische elementen zijn bepalend voor de bouwhistorische waarde), kan het sloopvergunningstelsel een belangrijk ruimtelijk ordeningsinstrument vormen ter bescherming van bouwhistorische waarden.

Gelet op de formulering van artikel 3.20 Wro en mede gelet op de doelstelling die een in het bestemmingsplan opgenomen sloopvergunningstelsel blijkt de aanhef van artikel 3.3 Wro heeft, zijn de weigeringsgronden opgenomen in artikel 3.20 Wro ons inziens niet limitatief en imperatief geformuleerd. In het sloopvergunningstelsel kunnen dan ook nadere weigeringsgronden worden geformuleerd ter bescherming van een in het bestemmingsplan opgenomen (dubbel)bestemming. Voorts kan met name door het verbinden van voorschriften aan een sloopvergunning bij *partiële sloop* de bouwhistorische waarde van een gebouw worden beschermd. Immers, bij volledige sloop gaat deze waarde geheel verloren. Gedacht kan worden aan een voorschrift met de verplichting tot het treffen van maatregelen waardoor de bouwhistorische waarden in het object kunnen worden behouden. Dergelijke verplichtingen kunnen worden verwoord in het sloopvergunningstelsel, waardoor getoetst kan worden of de regeling adequaat en redelijkerwijs aanvaardbaar is. Voorts komt dit de rechtszekerheid ten goede. In het sloopvergunningstelsel kan mogelijk, om de bouwhistorische waarde van een gebouw nader inzichtelijk te maken, de verplichting aan de aanvrager van een sloopvergunning worden opgelegd om een bouwhistorisch onderzoeksrapport te overleggen. Het is de vraag of een verplichting kan worden opgenomen om de sloop onder deskundige bouwhistorische begeleiding uit te voeren ter

bescherming van de bouwhistorische waarde. Een dergelijk voorschrift ziet op een actieve uitvoeringsverplichting ten aanzien van een activiteit, i.c. het slopen. Uit jurisprudentie en de wetenschappelijke literatuur lijkt te volgen dat dergelijke uitvoeringsverplichtingen in beginsel niet kunnen worden gereguleerd in bestemmingsplannen. Aannemelijk is dat deze lijn eveneens van toepassing is op vergelijkbare plannen gebaseerd op de Wro. Hierbij merken wij op dat uit recente jurisprudentie zou kunnen worden afgeleid dat wellicht onder omstandigheden dergelijke uitvoeringsvoorschriften wel kunnen worden opgenomen. Of hiermee echter door de Afdeling een nieuwe lijn is ingezet is vooralsnog onduidelijk. Mocht u het wenselijk achten dat deze bevoegdheid met zekerheid kan worden uitgeoefend, biedt het opnemen van een expliciete wettelijke grondslag hiertoe een oplossing.

Uitwerkingsplicht

Om flexibiliteit in een bestemmingsplan te scheppen wordt vaak een globale bestemming opgenomen die op een later moment moet worden uitgewerkt. Nu geconcludeerd is dat bouwhistorische waarden in beginsel ruimtelijk relevant kunnen zijn, kunnen in het moederplan bij een onderscheiden bestemming uitwerkingsregels worden opgenomen die ertoe strekken dat ter bescherming van bouwhistorische waarden in het op te stellen uitwerkingsplan regels worden opgenomen.

Wijzigingsregels

Wanneer een wijzigingsbevoegdheid in het plan wordt opgenomen zijn burgemeester en wethouders bevoegd om ‘binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan te kunnen wijzigen’. Gedacht kan worden aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in de dubbelbestemming die tot doel heeft om het beschermingsregime naar aanleiding van vergunde, c.q. vrijgestelde activiteiten (met daaraan gekoppelde onderzoeksverplichtingen) op te heffen door wijziging van het bestemmingsvlak. Voorts zou een bestemmingsvlak vergroot dan wel toegevoegd kunnen worden, wanneer burgemeester en wethouders op grond van een nader uitgevoerd bouwhistorisch onderzoek tot het oordeel komen dat een beschermende regeling in het bestemmingsplan wenselijk is.

Binnenplanse ontheffing

In het bestemmingsplan kan worden voorzien in het opnemen van een binnenplanse ontheffing. Bij het formuleren van de binnenplanse ontheffing in het bestemmingsplan is van belang dat deze betrekking moet hebben op een ‘bestemmingsplan’regel en niet op de bestemming an sich, waardoor de bestemming zelf zou worden gewijzigd. Door een binnenplans ontheffingsstelsel op te nemen in bijvoorbeeld een dubbelbestemming kan middels een dergelijke ontheffing onder omstandigheden toch worden afgeweken van de bouwregels. Ontheffing zou dan bijvoorbeeld verleend kunnen worden wanneer uit een

bouwhistorisch onderzoek volgt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord. Voorts kunnen voorschriften in het stelsel worden opgenomen die verbonden kunnen worden aan een binnenplanse ontheffing, gelijk het hiervoor besproken sloopvergunningstelsel.

Nadere eisen

De nadere eisenregeling wordt beschouwd als het spiegelbeeld van de hiervoor besproken binnenplanse ontheffing. Door het stellen van nadere eisen kan in een concreet geval de ruimte die de directe bouwregels bieden worden beperkt. De bevoegdheid hiertoe moet worden opgenomen in de bestemmingsregels. Het instrument kan gebruikt worden ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Voorwaardelijke verplichtingen

Tot slot kunnen in het bestemmingsplan voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw. Men kan hierbij denken aan de voorwaarde dat een binnenplanse ontheffing slechts wordt verleend, indien een bouwhistorisch onderzoek wordt overgelegd, waaruit volgt dat de bouwhistorische waarde niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast.

Beheersverordening

De beheersverordening is in paragraaf 2.3 aan de orde gekomen. Deze verordening kan door een gemeenteraad worden vastgesteld als alternatief voor een bestemmingsplan “voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (...) waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld”. Vooralsnog is onduidelijk wanneer er sprake is van een ‘grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien’, alsmede wat precies onder het ‘bestaande gebruik’ moet worden verstaan.

Wat hier ook van zij, in beginsel zou een beheersverordening een instrument kunnen zijn waarmee bouwhistorische waarden worden beschermd, nu het feitelijke bestaande gebruik mag worden vastgelegd.

Om de bouwhistorische waarden te beschermen dienen in de beheersverordening bebouwingsvoorschriften te worden opgenomen. Verder kunnen er eveneens een sloopvergunningstelsel en een ‘binnenverordenings ontheffingsstelsel’ worden opgenomen, gelijk het bestemmingsplan. Mutatis mutandis zij hiernaar verwezen. Opgemerkt zij dat het opnemen van een uitwerkingsverplichting, dan wel een wijzigingsbevoegdheid niet mogelijk is.

Projectbesluit

In paragraaf 2.4 is het projectbesluit als opvolger van de ‘oude’ artikel 19 lid 1 WRO vrijstelling besproken. Het projectbesluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing, alsmede kan een projectbesluit onder voorschriften en beperkingen worden verleend. Uit het systeem van de Wro valt af te leiden dat het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ van belang is voor de gekozen voorschriften en de ruimtelijke onderbouwing daarvan. Nu in beginsel regels ter bescherming van bouwhistorische waarden voldoen aan dit criterium, kunnen bouwhistorische waarden eveneens een rol spelen bij de vaststelling van het projectbesluit, zowel in de ruimtelijke onderbouwing als in de voorschriften.

De ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit is qua juridische vereisten vergelijkbaar met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de bestemmingsplantoelichting. In dit kader zij hiernaar verwezen.

Indien de bouwhistorische waarde van een gebouw wordt beschermd middels voorschriften in het projectbesluit dient voldoende aannemelijk te zijn dat zich binnen het gebied waarop het projectbesluit ziet daadwerkelijk gebouwen met bouwhistorische waarden bevinden. Voorts dienen de gekozen voorschriften adequaat en aanvaardbaar te zijn.

Hierbij is van belang dat de voorschriften ons inziens niet een nader afwegingsmoment mogen bevatten. Voorts kan in een projectbesluit geen aanlegvergunningstelsel, sloopvergunningstelsel, ‘binnenplanse’ ontheffingsmogelijkheid, uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid of een nadere eis worden opgenomen.

Buitenplanse ontheffing

In paragraaf 2.5 is onderzocht op welke wijze de bouwhistorische waarde van gebouwen kunnen worden beschermd middels de tijdelijke ontheffing, alsmede de buitenplanse ontheffing voor in het Bro genoemde gevallen.

Voor wat betreft de tijdelijke ontheffing is geconcludeerd dat middels het verbinden van voorschriften bouwhistorische waarden kunnen worden beschermd, wanneer het bestemmingsplan waarvan ontheffing wordt verleend, deze waarden reeds beschermd. Tevens is het ons inziens mogelijk om in het bestemmingsplan ter bescherming van bouwhistorische waarden de toepasselijkheid van artikel 3.22 Wro (bevoegdheid tot verlenen van een tijdelijke vrijstelling) uit te sluiten.

Voor gevallen als bedoeld in artikel 4.1.1 Bro kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen. Deze buitenplanse ontheffing kan onder beperkingen en voorschriften worden verleend. Een goede ruimtelijke onderbouwing als bedoeld bij het projectbesluit is niet vereist, maar het besluit dient wel te berusten op een deugdelijke motivering. Qua inhoud van de

motivering en de op te nemen voorschriften ter bescherming van bouwhistorische waarden zij mutatis mutandis verwezen naar hetgeen is vermeld bij de behandeling van het projectbesluit.

Algemene regels en aanwijzingen door Rijk en provincie

Middels de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen alsmede de bevoegdheid tot het geven van een proactieve, dan wel reactieve aanwijzing, kunnen provinciale staten en de ministers invloed uitoefenen op het ruimtelijk ordeningsbeleid. Met name de bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven, waardoor het bestemmingsplan niet in werking treedt, zou kunnen dienen als zijnde een spreekwoordelijke ‘stok achter de deur’ om reeds middels het indienen van een zienswijze invloed uit te kunnen oefenen op de gemeente om bouwhistorische waarden in een bestemmingsplan te beschermen. Voor wat betreft de overige mogelijkheden en beperkingen om bouwhistorische waarden te beschermen middels deze instrumenten zij verwezen naar paragraaf 2.6.

Wanneer provinciale staten dan wel de ministers ‘slechts’ willen bewerkstelligen dat in het algemeen bij de vaststelling van de bestemming van gronden rekening wordt gehouden met bouwhistorische waarden, ligt het vaststellen van een provinciale-, dan wel rijksstructuurvisie meer voor de hand.

3 Instrumenten uit de Woningwet

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden in hoeverre gebouwen met een bouwhistorische waarde beschermd kunnen worden middels instrumenten uit de Woningwet.

In de modelbestemmingsplanregels uit hoofdstuk 2 zijn regels opgenomen inhoudende dat van het bouwverbod slechts (een binnenplanse) ontheffing wordt verleend, indien uit een overgelegd bouwhistorisch onderzoeksrapport volgt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast. Ook kan bijvoorbeeld middels een sloopvergunningstelsel voorschriften worden opgenomen ter bescherming van bouwhistorische waarden. Vraag is of gebouwen met een bouwhistorische waarde eveneens kunnen worden beschermd middels het opnemen van voorschriften in een bouwvergunning. In paragraaf 3.2 zal dit worden onderzocht.

In paragraaf 2.2.3 is reeds het sloopvergunningstelsel uit de Wro uiteengezet. Ook de Woningwet kent de mogelijkheid om in de bouwverordening een sloopvergunningstelsel op te nemen. In paragraaf 3.3 wordt dit sloopvergunningstelsel besproken en gezien of gebouwen met een bouwhistorische waarde middels dit sloopvergunningstelsel beschermd kunnen worden. Paragraaf 3.4 sluit af met een conclusie.

3.2 Voorschriften aan de bouwvergunning

Artikel 56 Woningwet geeft aan welke voorschriften een bouwvergunning kan bevatten. Aan de bouwvergunning mogen (onverminderd artikel 40 lid 2 Monumentenwet 1988 alsmede financiële voorschriften ex artikel 6.17 Wro) *“slechts voorschriften en beperkingen worden verbonden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft moet voldoen (...)”*. Deze (enigszins onleesbare) voorwaarde waaraan voorschriften en beperkingen moeten voldoen werd in de jurisprudentie genuanceerd in die zin dat onder omstandigheden toelaatbaar werd geacht om in de bouwvergunning voorschriften op te nemen die tot doel hadden dat er geen strijd met het bestemmingsplan zou ontstaan.⁹²

De Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening heeft onder meer artikel 56 Woningwet uitgebreid.⁹³ Het artikel vermeldt sinds 1 juli 2008 de toevoeging:

⁹² Verwezen zij naar de noot bij AbRS 20 juli 2005, nr. 200409580/1, BR 2005, 911 (m.n. A.G.A. Nijmeijer), alsmede AbRS 13 november 2002, AB 2002, 190. Deze laatste uitspraak ziet op een sloopvoorwaarde die mocht worden verbonden aan een bouwvergunning.

⁹³ Artikel 8.17 onderdeel J Invoeringswet Wro.

“alsmede voorschriften op grond van een bestemmingsplan, een verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 van die wet”. Onder bestemmingsplannen wordt ingevolge artikel 1 lid 1 onder f Woningwet mede verstaan een inpassingsplan en een beheersverordening.

Wat met de zinsnede ‘alsmede voorschriften op grond van’ wordt bedoeld wordt niet duidelijk na raadpleging van de parlementaire geschiedenis. Zo wordt in de memorie van toelichting slechts opgemerkt dat er sprake is van een toevoeging.⁹⁴ Ons lijkt dat met vorenbedoelde zinsnede buiten twijfel wordt gesteld dat voorschriften ook mogen dienen ten einde te verzekeren dat er geen strijd met het bestemmingsplan zal ontstaan.

Wanneer in een bestemmingsplan expliciet een voorschrift in de bouwregels wordt opgenomen dat aan de bouwvergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden ter bescherming van (eventuele) bouwhistorische waarden, is het opnemen van een dergelijk voorschrift in de bouwvergunning in beginsel mogelijk. Hierbij zij opgemerkt dat in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning⁹⁵ (hierna: Biab) geen bepalingen zijn opgenomen betreffende het expliciet overleggen van een bouwhistorisch onderzoeksrapport. Het Biab is beoogd als zijnde een limitatieve regeling. Dit volgt uit de formulering van artikel 4 lid 1 Biab, alsmede de wetsgeschiedenis.⁹⁶ Dit wil zeggen dat er nooit meer gegevens en bescheiden worden opgevraagd dan in het Biab zijn opgenomen. Hoewel een bouwhistorisch onderzoek niet expliciet in het Biab is genoemd, kan zij onder omstandigheden vallen onder paragraaf 1.2.1b sub i, dan wel paragraaf 1.2.6 sub e van de bijlage bij het Biab. Deze artikelen vermelden in het algemeen dat gegevens en bescheiden gevraagd kunnen worden ten behoeve van toetsing aan de instrumenten uit de Wro, respectievelijk de Woningwet.

Wat betreft het limitatieve karakter van het Biab zij nog verwezen naar AbRS 28 mei 2008, nr. 200706243/1.⁹⁷ Naar onze mening volgt uit deze uitspraak niet dat middels artikel 4:2 lid 2 Awb het Biab aangevuld kan worden, nu het relevante onderzoek in casu eveneens onder het Biab geschaard kon worden.

Aanbeveling verdient om, gelijk een onderzoek betreffende archeologische waarden, onderzoek naar bouwhistorische waarden expliciet op te nemen in het Biab. Verwezen zij naar paragraaf 1.2.1a van de bijlage bij het Biab.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 62. Zie tevens p. 15, laatste zin; blijkbaar handelt het hier om een kleine aanpassing van technische aard in verband met het nieuwe stelsel van de Wro.

⁹⁵ Besluit van 13 juli 2002, *Stb.* 2002, 409, houdende indieningsvereisten voor aanvragen om bouwvergunning en voorschriften omtrent het opnemen van gegevens in het openbaar bouwregister, zoals dit besluit laatstelijk is gewijzigd bij het Besluit van 25 april 2008, *Stb.* 2008, 159.

⁹⁶ *Stb.* 2002, 409, p. 25.

⁹⁷ AbRS 28 mei 2008, nr. 200706243/1, *TBR* 2008, 125 m.nt. B. Rademaker.

In het voorbeeld beschermende dubbelbestemming is in de bouwregels een bouwverbod opgenomen. Middels een binnenplanse ontheffing kan hiervan vrijstelling worden verleend. In dat geval worden aan de ontheffing voorschriften verbonden. Dergelijke voorschriften kunnen echter eveneens worden gekoppeld aan de bouwvergunning.

In plaats van de in dit advies geformuleerde modelbestemmingsplanregels (een bouwverbod met een binnenplanse ontheffingsbevoegdheid) zou eveneens kunnen worden gekozen voor minder strikte bouwregels. In dat geval zouden er aldus eveneens voorschriften aan de bouwvergunning kunnen worden gekoppeld, in plaats van de ontheffing, ter bescherming van gebouwen met een bouwhistorische waarde.

Gedacht zou kunnen worden aan de volgende bouwregel:

- 1.2.1 In afwijking van het bepaalde bij de andere voor deze gronden aangewezen bestemming(en) mag slechts worden gebouwd wanneer uit een bouwhistorisch onderzoek blijkt dat het bouwen de bouwhistorische waarde van het gebouw niet verstoort.

Indien bouwhistorische waarden worden beschermd middels een dergelijke bestemmingsregel dient wel:

- voldoende aannemelijk te zijn dat zich binnen het gebied waarop de bestemmingsregel ziet daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indiatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond:
- de gekozen bestemmingsregels adequaat en aanvaardbaar zijn, waarbij in rechte zal worden getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbepijking van de grond en het bouwwerk welke uit de voorschriften voortvloeien, nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

Uitdrukkelijk zij opgemerkt dat wij niet met zekerheid kunnen aangeven of een dergelijke bouwregel de toets aan het recht doorstaat, met name gelet op de jurisprudentie betreffende het verbod om een nader afwegingsmoment in de directe bouwregels op te nemen. In dit kader verwijzen wij naar de nadere opmerkingen onder het *‘Voorbeeld Beschermende dubbelbestemming’* uit paragraaf 2.2.1.7. Indien dit voorschrift de toets aan het recht doorstaat kan bij de bouwvergunningaanvraag een bouwhistorisch onderzoeksrapport worden verlangd.

In dit kader zij eveneens verwezen naar paragraaf 2.2.1.5 van dit advies.

Naast bovenstaande verplichting bij de bouwaanvraag kunnen aan de bouwvergunning de volgende voorschriften worden gekoppeld, vergelijkbaar met de voorschriften die kunnen worden opgenomen in een projectbesluit, om ervoor te zorgen dat er ook daadwerkelijk geen verstoring plaatsvindt.

Voorbeeld voorschriften aan bouwvergunning:

x Voorschriften

x.x Deze bouwvergunning wordt verleend onder de volgende voorschriften:

1. verschillende maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden (*HW: ons ontbreekt de kennis om hier een modelvoorschrift voor aan te leveren. Voorts lijkt ons dit afhankelijk te zijn van het specifieke bouwwerk, alsmede de aangetroffen bouwhistorische waarden*); en
2. de bouwwerkzaamheden worden begeleid door een deskundige op het terrein van bouwhistorisch onderzoek die voldoet aan door burgemeester en wethouders te stellen kwalificaties (*HW: specificatie opnemen in de bouwvergunning, dan wel verwijzen naar bijvoorbeeld een beleidsregel*).

Nadere opmerkingen

Aan deze bouwvergunning kan ons inziens op dit moment niet het voorschrift worden verbonden dat niet met de uitvoering mag worden begonnen nadat een bouwhistorisch onderzoek, waaruit volgt dat bouwhistorische waarde van het gebouw niet wordt verstoord, is goedgekeurd door het college van burgemeester en wethouders. Het Biab staat ons inziens hieraan in de weg en zou eerst moeten worden aangepast.

Dat een goedkeuringsvereiste kan worden opgenomen in een voorschrift, gekoppeld aan de bouwvergunning, volgt uit AbRS 9 april 2003, nr. 200106090/1, BR 2003/697. In die uitspraak was een voorwaarde aan een bouwvergunning in geschil inhoudende dat niet met de uitvoering mocht worden begonnen voordat de in te dienen constructieberekeningen door de afdeling Bouwen en Wonen van de gemeente waren goedgekeurd. De Afdeling achtte een dergelijk voorschrift toelaatbaar, nu daarmee verzekerd is dat het bouwplan zal voldoen aan de in het Bouwbesluit gestelde eisen. Mutatis mutandis zou het door ons hierboven verwoorde voorschrift ervoor zorgdragen dat geen strijd met het bestemmingsplan zal ontstaan. Ingevolge artikel 4 lid 3 jo paragraaf 1.5 van hoofdstuk 1 van de bijlage behorende bij het Biab kunnen burgemeester en wethouders bepalen dat enkele nader genoemde gegevens en bescheiden eerst uiterlijk drie weken voor de aanvang van de bouwwerkzaamheden behoeven te worden overgelegd. Hieronder valt het archeologisch rapport als bedoeld in paragraaf 1.2.1a van hoofdstuk 1 van de bijlage behorende bij het Biab, maar niet de gegevens en bescheiden die samenhangen met een eventueel benodigde toetsing aan het bestemmingsplan (eventueel het bouwhistorisch onderzoeksrapport).

Wat betreft het voorschrift onder x.x 2 merken wij op dat de problematiek omtrent dergelijke uitvoeringsvoorschriften zoals beschreven in paragraaf 2.2.4.2 niet speelt bij de bouwvergunning. Het al dan niet verbinden van voorschriften aan de bouwvergunning is gebaseerd op artikel 56 Woningwet en betreft aldus een ander toetsingskader. Ons inziens is het in beginsel mogelijk om een dergelijk voorschrift aan de bouwvergunning te verbinden.

3.3 Sloopvergunningstelsel bouwverordening

In paragraaf 2.2.3 is het sloopvergunningstelsel uiteengezet, dat is gebaseerd op artikel 3.3 sub b Wro. Dit stelsel kan in het bestemmingsplan worden opgenomen ter bescherming van gebouwen met bouwhistorische waarden. Ook de Woningwet kent de mogelijkheid om in de bouwverordening een sloopvergunningstelsel op te nemen. In deze paragraaf wordt dit sloopvergunningstelsel besproken en bezien of gebouwen met een bouwhistorische waarde middels dit sloopvergunningstelsel eveneens beschermd kunnen worden.

Het huidige sloopvergunningstelsel uit de model-bouwverordening 1992 (hierna: MBV 1992; op 27 maart 2007 zijn de 12^e serie wijzigingen op de MBV 1992 verschenen) ziet op veiligheidsaspecten van het slopen, alsmede de afvoer en het eventueel hergebruiken van sloopmaterialen. Het betreft een limitatief imperatief stelsel, de bouwhistorische waarde van een bouwwerk wordt hierin niet genoemd en kan geen weigeringsgrond vormen voor de sloopvergunning. Het betreft hier echter een model-bouwverordening, waaruit reeds volgt dat een gemeentelijke bouwverordening hiervan kan afwijken. Vraag is of de bouwverordening op een dusdanige wijze kan worden aangepast dat bouwhistorische waarden middels de bouwverordening worden beschermd.

De bouwverordening heeft als wettelijke grondslag artikel 8 Woningwet. De door de gemeenteraad vast te stellen bouwverordening mag uitsluitend de voorschriften bevatten als bedoeld in artikel 8 lid 2 tot en met lid 6 Woningwet. Indien voorschriften hier niet onder vallen, zijn zij in zoverre onverbindend.⁹⁸ Wel kunnen bij AMvB op grond van artikel 8 lid 7 Woningwet nadere voorschriften worden gegeven omtrent andere onderwerpen dan die, genoemd in het tweede tot en met het zesde lid.

In artikel 8 lid 2 sub d Woningwet wordt “het slopen, waaronder begrepen voorschriften omtrent selectief slopen” genoemd. Voorts wordt in artikel 8 lid 2 sub g genoemd “het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden, waaronder in elk geval zijn begrepen voorschriften met betrekking tot: 1 de veiligheid op de bouw- of sloopplaats; 2 de tijdstippen waarop met het bouwen of het slopen mag worden en wordt begonnen.” Onder slopen verstaat de Woningwet, blijkens artikel 1 lid 1 onder b: “het afbreken van een bouwwerk of een gedeelte daarvan.” Selectief slopen is niet nader gedefinieerd. Er wordt in het algemeen vanuit gegaan dat dit begrip maar voor één uitleg vatbaar is: het naar materiaalsoort scheiden van sloopmaterialen.⁹⁹ Nu in de bouwverordening voorschriften omtrent

⁹⁸ Zie tevens AbRS 4 juli 1994, nr. Ro3.93 4491, AB 1995, 8.

⁹⁹ H.C.W.M. Moesker, A.G.A. Nijmeijer, “Tekst & Commentaar – Ruimtelijk bestuursrecht”, Deventer: Kluwer 2008, vijfde druk, p. 423. Zie tevens *Kamerstukken II* 1986-87, 20 066, nr. 3, p.

het slopen, alsmede de uitvoering daarvan kunnen worden opgenomen en dit begrip niet nader is gedefinieerd, zou betoogd kunnen worden dat eveneens de bouwhistorische waarde van bouwwerken middels het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening kan worden gereguleerd.

Het stelsel in de bouwverordening zou in zoverre niet de regeling in een bestemmingsplan kunnen doorkruisen, nu artikel 9 Woningwet een afstemmingsregeling tussen de bouwverordening en het bestemmingsplan bevat.

Wel dient bedacht te worden dat voorschriften in de bouwverordening zien op alle te nemen sloopvergunningen en niet op specifieke gevallen. In zoverre zouden de voorschriften (bijvoorbeeld het verplicht uitvoeren van een bouwhistorisch onderzoek) een dermate grote impact hebben dat het doel, bescherming van bouwhistorische waarden, niet effectief wordt bewerkstelligd. Het opnemen van een sloopvergunningstelsel in het bestemmingsplan lijkt dan een veel effectievere wijze om hetzelfde resultaat te bewerkstelligen.

Voorts staat een dergelijk sloopvergunningstelsel ons inziens op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever gezien de considerans bij de Woningwet om voorschriften op te nemen uit het oogpunt van veiligheid en gezondheid en uit het oogpunt van de voorziening in en, voor een deel, de financiering van de volkshuisvesting.¹⁰⁰ Hoewel er een overlap met ruimtelijke ordeningsbelangen kan zijn (bijvoorbeeld de stedenbouwkundige bepalingen) lijkt ons inziens dit niet te gelden voor de bescherming van bouwhistorische waarden die ons inziens aan te merken zijn als een meer specifiek ruimtelijk ordeningsbelang. Nu in de Wro, die wel expliciet het ruimtelijk ordeningsbelang behartigt, eveneens op dit moment de mogelijkheid is opgenomen om een sloopvergunningstelsel als regel dan wel voorschrift in verscheidene ruimtelijk ordeningsinstrumenten op te nemen, achten wij het zeer wel denkbaar dat een door een lagere wetgever op te nemen sloopvergunningstelsel in de bouwverordening ter bescherming van ruimtelijk ordeningsbelangen in strijd zal zijn met (het systeem van) de wet.

Wel verdient het aanbeveling om een afstemmingsregeling met het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening op te nemen. Gedacht kan worden aan het wijzigen van de weigeringsgronden uit artikel 8.1.6 MBV1992 zodanig dat de sloopvergunning moet worden geweigerd, wanneer tevens een sloopvergunning is vereist op grond van een bestemmingsplan (waaronder mede wordt begrepen een inpassingsplan en een beheersverordening (artikel 1 lid 1 sub f Woningwet)) of op grond van een voorbereidingsbesluit en deze niet is verleend.

41.

¹⁰⁰ H.C.W.M. Moesker, A.G.A. Nijmeijer, *“Tekst & Commentaar – Ruimtelijk bestuursrecht”*, Deventer: Kluwer 2008, vijfde druk, p. 379.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre gebouwen met een bouwhistorische waarde beschermd kunnen worden middels het verbinden van voorschriften aan een bouwvergunning, alsmede of deze bescherming kan worden gerealiseerd middels het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening.

Voorschriften bouwvergunning

Artikel 56 Woningwet geeft aan welke voorschriften een bouwvergunning kan bevatten. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro is dit artikel uitgebreid. Door deze uitbreiding is ons inziens buiten twijfel gesteld dat voorschriften ook mogen dienen ten einde te verzekeren dat er geen strijd met het bestemmingsplan zal ontstaan.

Wanneer in een bestemmingsplan expliciet in de bouwregels wordt opgenomen dat aan de bouwvergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden ter bescherming van (eventuele) bouwhistorische waarden, is het opnemen van beschermende voorschriften in de bouwvergunning in beginsel mogelijk.

Opgemerkt is dat het Biab niet in de weg staat aan het verlangen van een bouwhistorisch onderzoek van de aanvrager van een bouwvergunning, wanneer dit onderzoek dient ter toetsing van de aanvraag aan instrumenten uit de Wro. In het bestemmingsplan dient hiertoe een bouwregel opgenomen te worden waaruit deze verplichting voortvloeit, die niet een nader afwegingsmoment creëert.

Naast deze verplichting die ziet op de bouwaanvraag, kunnen aan de bouwvergunning voorschriften worden verbonden die zien op maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden. Aan de bouwvergunning kan ons inziens niet het voorschrift worden verbonden dat niet met de uitvoering mag worden begonnen nadat een bouwhistorisch onderzoek, waaruit volgt dat de bouwhistorische waarde niet wordt verstoord, is goedgekeurd door burgemeester en wethouders. Het Biab staat hieraan in de weg.

Sloopvergunningstelsel bouwverordening

De Woningwet kent de mogelijkheid om in de bouwverordening een sloopvergunningstelsel op te nemen.

Het huidig sloopvergunningstelsel uit de model-bouwverordening kent een limitatief imperatief stelsel aan weigeringsgronden. Uit dit stelsel volgt dat een sloopvergunning niet kan worden geweigerd, wanneer de bouwhistorische waarde aan de sloop van het gebouw in de weg zou staan.

Vraag is of de bouwverordening op een dusdanige wijze kan worden aangepast,

dat bouwhistorische waarden middels het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening kunnen worden beschermd. Wij betwijfelen zeer of deze mogelijkheid aanwezig is, mede nu in de Wro, die expliciet het ruimtelijk orderingsbelang behartigd, de mogelijkheid is opgenomen om een sloopvergunningstelsel in diverse ruimtelijk orderingsinstrumenten op te nemen.

Wel verdient het aanbeveling om een afstemmingsregeling in het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening op te nemen, inhoudende dat de sloopvergunning moet worden geweigerd, wanneer een sloopvergunning is vereist op grond van een bestemmingsplan of een voorbereidingsbesluit en deze niet is verleend.

4 Instrumenten uit de Monumentenwet 1988

4.1 Inleiding

De Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988) bevat op een drietal terreinen van de monumentenzorg een regeling. Zij bevat een regeling voor de bescherming van onroerende monumenten, een regeling ter bescherming van stads- en dorpsgezichten en een regeling inzake de archeologische monumentenzorg.

In de Mw 1988 komt het begrip “bouwhistorische”-waarde niet voor. Uit artikel 1 onder b Mw 1988 volgt dat onder monumenten worden verstaan alle vóór tenminste 50 jaar vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde, alsmede terreinen die van belang zijn vanwege de aanwezigheid van deze zaken. In paragraaf 2.2.1.3 is reeds uiteengezet dat de bouwhistorische waarde als een onderdeel van de cultuurhistorische waarde van een bouwwerk dient te worden beschouwd. In zoverre kan de bouwhistorische waarde van gebouwen middels de instrumenten uit de Mw 1988 worden beschermd.

Uit de praktijk blijkt dat veelvuldig de historische, en in veel gevallen de bouwhistorische betekenis van een object reden was om een monument te beschermen. Het kan daarbij gaan om bepaalde bouwstijlen, om toepassingen van een bepaalde architectuurschool, om ontwerpen van bepaalde architecten (Kuypers) danwel om gebouwen die anderszins uit bouwkundig of zelfs bouwtechnisch oogpunt uniek zijn.

In dit hoofdstuk zal in paragraaf 4.2 allereerst de aanwijzing als bedoeld in artikel 3 e.v. Mw 1988 uiteengezet worden als instrument ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw (paragraaf 4.2.1), tezamen met het daaruit voortvloeiende beschermende vergunningstelsel als bedoeld in artikel 11 e.v. Mw 1988 (paragraaf 4.2.2). Voorts wordt hierbij beschreven of en onder welke omstandigheden nader bouwhistorisch onderzoek kan worden voorgeschreven. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 ingegaan worden op de aanwijzing en vergunning ingevolge de gemeentelijke monumentenverordening. Momentenbescherming kan namelijk plaatsvinden hetzij door rechtstreekse toepassing van de Monumentenwet 1988, in welk geval wordt gesproken van “Rijksmonument” dan wel door bescherming op gemeentelijk niveau, op basis van de gemeentelijke monumentenverordening, die eveneens voorziet in een aanwijzings- en een vergunningenprocedure. In paragraaf 4.4 worden de mogelijkheden beschreven die de Monumentenwet 1988 biedt om monumentale ensembles te beschermen door middel van de aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht. Tot slot wordt afgesloten met een conclusie.

De subsidieregelgeving terzake van instandhouding (waaronder zowel onderhoud als restauratie wordt verstaan) van beschermde monumenten, neergelegd in het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (hierna:

Brim), kan eveneens dienen om het (vaker) uitvoeren van bouwhistorisch onderzoek te bevorderen, zo heeft de RACM aan ons medegedeeld. In dit onderzoek hebben wij deze mogelijkheden niet onderzocht. De RACM wijst op het volgende. Enerzijds wordt bouwhistorisch onderzoek subsidiabel gesteld in de Leidraad Brim subsidiabele instandhoudingskosten, die van toepassing is verklaard in het Brim en de daarop gebaseerde restauratiesubsidieregelingen.¹⁰¹ Daarmee wordt bevorderd dat een aanvrager voorafgaande aan het opstellen van een (restauratie)plan bouwhistorisch onderzoek laat uitvoeren. Anderzijds kan - bijvoorbeeld ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek - in een subsidiebeschikking de verplichting worden opgelegd dat medewerking wordt verleend aan een nader bouwhistorisch onderzoek tijdens de uitvoering van de werkzaamheden.

Voor de volledigheid wijzen wij in dit kader tevens op de planologische beschermingsmogelijkheden als bedoeld in de artikelen 38 ev. uit de Mw 1988. Deze beschermingsinstrumenten zien er met name op om archeologische waarden zoveel mogelijk in de bodem te bewaren. Voorzover de bouwhistorische elementen zich in de grond bevinden kan dan ook gebruik worden gemaakt van deze beschermingsregels. Het betreffen dan immers (tevens) archeologische waarden. Bouwhistorische waarden die zich *niet* in de grond bevinden kunnen ons inziens niet worden beschermd met de bepalingen uit artikel 38 e.v. Monumentenwet 1988. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.1.2. Nu in dit advies wordt onderzocht op welke wijze gebouwen met een bouwhistorische waarde kunnen worden beschermd, niet zijnde archeologische waarden, zullen de instrumenten ter bescherming van archeologische waarden niet nader worden uiteengezet. Wel verwijzen wij dienaangaande naar het artikel W.J. Bosma, E.W.J. de Groot, 'De Wet op de archeologische monumentenzorg: bescherming van bodemschatten als ruimtelijk belang', alsmede het artikel H. Witbreuk, 'Wet op de archeologische monumentenzorg: verankert wat in de praktijk al gangbaar was'.¹⁰²

4.2 Aanwijzing en vergunningsstelsel Monumentenwet 1988

Het hoofdinstrument ter bescherming van monumenten uit de Mw 1988 is gebaseerd op enerzijds de aanwijzing van een object (bijvoorbeeld een gebouw) als beschermd rijksmonument, met welke aanwijzing dit object een beschermde status verkrijgt (paragraaf 4.2.1) en anderzijds de controlemogelijkheid bij een voorgenomen verandering ten aanzien van dit monument door middel van een vergunningstelsel (paragraaf 4.2.2).

4.2.1 Aanwijzing

De minister van OCW heeft ambtshalve en op aanvraag de bevoegdheid om een onroerend monument als beschermd monument aan te wijzen. De aanwijzingsbeschikking wordt vergezeld door een omschrijving van de in de

¹⁰¹ De leidraad is de bijlage opgenomen bij de Regeling rijkssubsidiëring instandhouding monumenten. In artikel 2 van deze ministeriele regeling wordt naar deze bijlage verwezen.

¹⁰² W.J. Bosma, E.W.J. de Groot, 'De Wet op de archeologische monumentenzorg: bescherming van bodemschatten als ruimtelijk belang' *BR* 2008, 67, H. Witbreuk, 'Wet op de archeologische monumentenzorg: verankert wat in de praktijk al gangbaar was', *Toets* 2007, nummer 3.

aanwijzing begrepen onroerende zaken, onder vermelding van de belangrijkste kenmerken en welke waarden deze zaken vertegenwoordigen (redengevende omschrijving). Een dergelijke omschrijving is van belang ter voldoening aan het bepaalde in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht: de beschikking dient te worden voorzien van een deugdelijke motivering. Er is sprake van een beschermd monument als bedoeld in de Mw 1988 wanneer het monument is ingeschreven in de registers als bedoeld in artikel 6 lid 1 of artikel 7 Mw 1988, de monumentenregisters.

In dit kader zij opgemerkt dat, voordat de monumenten zijn ingeschreven, er wel sprake is van een zogenaamde voorbescherming. Voordat de minister tot aanwijzing kan overgaan, moet hij advies vragen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het monument zich bevindt. Indien het monument buiten de, krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde, bebouwde kom ligt, moet tevens advies worden ingewonnen bij GS. Van deze adviesaanvragen wordt door de minister mededeling gedaan aan onder meer de eigenaren van het object. Direct nadat de minister van OCW de eigenaar op de hoogte stelt van de adviesaanvragen, treedt de voorbeschermingsbepaling van artikel 5 Mw 1988 in werking en is het desbetreffende object gedurende de procedure beschermd alsof het een beschermd monument betreft.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat niet het kadastrale perceel de grondslag is voor de bescherming van onroerende zaken die zich op dat perceel bevinden, maar dat beschermd is hetgeen als zelfstandige eenheid is genoemd in de redengevende omschrijving. Alle te beschermen opstallen en objecten moeten aldus worden aangegeven.¹⁰³ Wel moet bedacht worden dat een onroerend monument, bijvoorbeeld een woning, slechts als geheel in het monumentenregister kan worden ingeschreven.¹⁰⁴ De beschermende werking van de Mw 1988 strekt zich dan ook uit over het gebouw als geheel, tezamen met al zijn bestanddelen en niet enkel hetgeen in de redengevende omschrijving is genoemd. Decoratieve onderdelen van ex- en interieur, waaronder bekroningen, bewerkte plafonds en schouwen van het ingeschreven monument, vallen alsdan onder de bescherming van de Mw 1988.¹⁰⁵ De redengevende omschrijving dient om aan te geven welke aspecten en bestanddelen van het object in het bijzonder beschermingswaardig zijn. Dit betekent echter niet dat het monument alleen bescherming geniet voor zover dat staat beschreven in de redengevende omschrijving, aldus oordeelde de Afdeling in onder meer haar uitspraak van 3 september 2008.¹⁰⁶

Indien en voor zover een aanwijzing is gebaseerd op de bouwhistorische waarde van het object, ligt een daaraan voorafgaande uitvoering van een (vorm van)

¹⁰³ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 881, nr. 3, p. 13.

¹⁰⁴ ArRS 30 juni 1992, *Gst.* 1993, 6971. AbRS 3 september 2008, nr. 200708573/1, r.o. 2.3.1.

¹⁰⁵ ArRS 30 juni 1992, *Gst.* 6971, 5.

¹⁰⁶ AbRS 3 september 2008, nr. 200708573/1, r.o. 2.3.1. Tevens zij verwezen naar AbRS 12 december 2007, nr. 200702919/1, r.o. 2.5.5.

bouwhistorisch onderzoek in de rede, omdat de aanwijzingsbeschikking ons inziens anders onvoldoende gemotiveerd kan zijn. Deze waarden moeten immers inzichtelijk worden gemaakt.

In de praktijk van de aanwijzing tot beschermd rijksmonument, met name ten aanzien van de oudere gevallen van aanwijzing, blijkt de omschrijving dikwijls uitermate summier in de verantwoording van onderzoek en analyse betreffende de cultuurhistorische en tevens de bouwhistorische betekenis van een object. In veel gevallen is in het verleden volstaan met een al dan niet globale omschrijving van de verschijningsvorm en de cultuurhistorische kenmerken van een gebouw, zonder dat een specifieke bouwhistorische betekenis is uitgediept. Dikwijls bestaat een (oudere) redengevende omschrijving uit slechts een enkele pagina's omvattende beschrijving van de uiterlijke kenmerken van het monument, die in veel gevallen dan ook niet of nauwelijks een aanknopingspunt biedt voor toetsing van een aanvraag om vergunning tot wijziging van het monument.

Aanbevolen wordt om wanneer objecten die worden aangewezen vanwege hun bouwhistorische waarde, zeker aandacht te besteden aan de juridische draagkracht van de redengevende omschrijving. Door in de redengevende omschrijving te verwijzen naar een uitgevoerd bouwhistorisch onderzoek, bijvoorbeeld een bouwhistorische inventarisatie, wordt aan de beschikking een deugdelijke motivering ten grondslag gelegd. Dit verdient eveneens aandacht gelet op de toetsing daaraan van vergunningsaanvragen. Verwezen zij in dat kader naar paragraaf 4.2.2.

Het vorenstaande geeft aanleiding tot het opwerpen van de vraag of in het kader van het aanwijzingsbeleid en het vergunningenbeleid op grond van de Mw 1988 geen overweging verdient om te komen tot geformaliseerde methoden en technieken van onderzoek naar bouwhistorische waarden. Deze zouden dan als beleidsregels kunnen worden vastgesteld, zodat belanghebbenden, zowel eigenaren als ideële belanghebbenden, op voorhand kunnen vaststellen of een bepaald object uit bouwhistorisch oogpunt in aanmerking komt voor aanwijzing. Voorts zouden deze beleidsregels kunnen dienen om op voorhand duidelijkheid te verschaffen omtrent de wijze van onderzoek benodigd voor een vergunningaanvraag als bedoeld in de Mw 1988.

Voorts zij in dit kader nog gewezen op een recente wetswijziging in verband met onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning (*Kamerstukken II* 2007/08, nr. 31345, Staatsblad 2008, 563). Deze wijziging omvat tevens een beperking van het aantal aanwijzingen door de minister van gebouwde monumenten als beschermd monument *op aanvraag*. Dit impliceert dat in minder gevallen de voorbeschermingsregeling uit de Mw 1988 van toepassing is dan voor inwerkingtreding van deze wetswijziging.

4.2.2 Rijksmonumentenvergunning

Uitsluitend voor als zodanig aangewezen Rijksmonumenten geldt de in de artikelen 11 tot en met 21 Mw 1988 geregelde vergunningsprocedure. Een

vergunning als bedoeld in artikel 11 Mw 1988 is vereist voor het afbreken, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een monument, alsmede voor het herstellen en op zodanige wijze gebruiken of laten gebruiken dat het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht.

Uit paragraaf 4.2.1 volgt reeds dat een vergunning noodzakelijk is voor het afbreken, wijzigen enz. van ieder bestanddeel van het gebouw dat is ingeschreven in de monumentenregisters, en niet enkel hetgeen is beschreven in de redengevende omschrijving.

Bij de aanvraag om een monumentenvergunning kan ons inziens in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, ter beantwoording van de vraag of de beoogde wijziging van het monument passend is met het oog op de bouwhistorische waarde daarvan. De bevoegdheid tot het stellen van dergelijke eisen wordt ontleend aan artikel 4:2 Awb, waarin is voorgeschreven dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verschafft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het uitvoeren van een op de beoogde wijziging gericht bouwhistorisch onderzoek kan daarvan ons inziens deel uit maken, nu dit onderzoek relevant is voor de vraag of en in hoeverre bouwhistorische waarden worden verstoord. Specifieke jurisprudentie waarin een dergelijk onderzoek wordt geëist door het bevoegd gezag aan vergunningaanvrager is echter niet voorhanden. In dit kader merken wij wel op dat het eisen van een dergelijk rapport niet disproportioneel mag zijn. Het eisen van een dergelijk onderzoek dient in een redelijke verhouding te staan met het belang bij de aanvraag.¹⁰⁷ Indien het aldus een beperkte ingreep is voor wat betreft de bouwhistorische waarde van het gebouw, bijvoorbeeld enkel het wijzigen van een kleur van de erker, kan een bouwhistorische ontleding van het gehele gebouw waarschijnlijk redelijkerwijs niet van de aanvrager worden verlangd. Het niet verschaffen van voldoende gegevens om de aanvraag te kunnen beoordelen kan tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan de aanvraag op eenvoudige wijze kan afdoen als bedoeld in artikel 4:5 lid 1 Awb.

Nu door middel van een wetwijziging is voorzien in beperking van de adviserende rol van de RACM bij de boordeling van aanvragen om een monumentenvergunning (wetsvoorstel Kamerstukken 31345, inwerking getreden op 1 januari 2009, Staatsblad 2008, 563), verdient het aanbeveling omtrent de uitvoering van bouwhistorisch onderzoek in het kader van een aanvraag om een monumentenvergunning richtlijnen te ontwikkelen die tevens dienst kunnen doen als toetsingscriteria voor vergunningen.

Aan een monumentenvergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden in het belang van de monumentenzorg, ingevolge artikel 19 lid 1 Mw 1988. Blijkens de memorie van toelichting kan gedacht worden aan het voorschrift dat te verwijderen onderdelen en materialen uit het monument voor

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 89.

een andere restauratie ter beschikking moeten worden gesteld.¹⁰⁸ Voorts kan ons inziens gedacht worden aan een uitvoeringsvoorschrift bij bijvoorbeeld gedeeltelijke verbouwing van het monument ter bescherming van de bouwhistorische waarde. Voorts kan wellicht het voorschrift worden opgenomen om de bouwwerkzaamheden, dan wel (gedeeltelijke) de sloopwerkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het gebied van de bouwhistorie. Op deze wijze zullen bouwhistorische waarden niet ongezien verloren gaan en kan er documentatie plaatsvinden. Evenals bij de instrumenten uit bijvoorbeeld de Wro (zie hoofdstuk 2) dient een dergelijk (verstrekkend) voorschrift wel zorgvuldig te worden gemotiveerd. Wanneer hetzelfde doel bereikt kan worden met een minder verstrekkend voorschrift lijkt voor een dergelijk voorschrift geen ruimte te zijn. Voorts is het voorstelbaar dat vooraf duidelijk moet zijn wat de consequenties zijn voor de aanvrager, indien er bijzonder aanwezige bouwhistorische waarden worden aangetroffen in het gebouw, mochten deze nog niet inzichtelijk zijn gemaakt ten tijde van de aanwijzing van het monument. Jurisprudentie specifiek betrekking hebbende op voorschriften ter bescherming van de bouwhistorische waarde is ons niet bekend.

4.3 Gemeentelijke monumentenzorg

De Mw 1988 bevat geen bepalingen omtrent de aanvullende bevoegdheid die de gemeenteraad heeft om bij verordening regels te stellen omtrent de aanwijzing van een object tot beschermd gemeentelijk monument en een daaraan gekoppelde vergunningsplicht. De gemeentelijke monumentenverordening wordt in de Mw 1988 uitsluitend genoemd met het oog op de regeling van de inschakeling van een commissie die burgemeester en wethouders adviseren over aanvragen om vergunning voor rijksmonumenten. De aanvullende bevoegdheid om een dergelijke gemeentelijke monumentenverordening op te stellen is dan ook gebaseerd op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 147 Gemeentewet.¹⁰⁹ In de gemeentelijke monumentenverordening, die in veel gemeenten -als zich daar althans monumenten bevinden- is vastgesteld op basis van de modelverordening van de VNG, is voorzien in een gemeentelijk monumentenregister, regels omtrent de aanwijzing van gemeentelijke monumenten, alsmede een daaraan gekoppeld vergunningstelsel.

De voor aanwijzing te hanteren criteria zijn grotendeels gelijk aan die voor rijksmonumenten, met dien verstande dat het leeftijds criterium daarvoor (meestal) niet geldt. Mutatis mutandis zij dan ook verwezen naar paragraaf 4.2.1. De aanwijzing vindt plaats bij besluit van burgemeester en wethouders, tegen welk besluit bezwaar en beroep openstaat. Ten behoeve van de aanwijzing van een

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 881, nr. 3, p. 20.

¹⁰⁹ In dit kader zij opgemerkt dat ook provinciale staten de in deze paragraaf uiteengezette bevoegdheden hebben op grond van artikel 145 Provinciewet. Het in deze paragraaf beschrevene is mutatis mutandis van overeenkomstige toepassing.

gemeentelijk monument kan, zo is ook in de modelverordening aangegeven, door burgemeester en wethouders worden geëist dat een bouwhistorisch onderzoek wordt verricht. Indien en voor zover de aanwijzing plaatsvindt op verzoek van een belanghebbende, kan het uitvoeren van een bouwhistorisch onderzoek mede worden gebaseerd op het eerder genoemde artikel 4:2 Awb, namelijk ter onderbouwing van het aanwijzingsverzoek.

Hoewel in de modelverordening van de VNG niets is bepaald omtrent de inhoud van de aanvraag om een gemeentelijke monumentenvergunning, kunnen burgemeester en wethouders hetzij bij beleidsregel hetzij in een concrete situatie eisen stellen met betrekking tot de onderbouwing van een aanvraag. Met name wanneer in een vergunningprocedure bouwhistorische waarden in het geding zijn zou een op de vergunningsaanvraag gericht bouwhistorisch onderzoek als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een gemeentelijke monumentenvergunningaanvraag kunnen worden gesteld.

Nu de gemeentelijke monumentenverordening grotendeels gebaseerd is op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad, is de gemeenteraad in beginsel bevoegd om in de verordening nadere regels op te nemen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Aan de gemeentelijke monumentenvergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden. Verwezen zij in dit kader naar paragraaf 4.2.2.

4.4 Beschermd stads- of dorpsgezicht

Voor bescherming ingevolge de Mw 1988 als beschermd stads- of dorpsgezicht kunnen in aanmerking komen: groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang danwel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich één of meer monumenten bevinden.

Met betrekking tot het van een beschermd stads- of dorpsgezicht deel uitmakende zelfstandige rijksmonument geldt hetgeen hiervoor in paragraaf 4.2 is aangegeven.

Indien en voor zover de aanleiding en redengeving tot aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht is gelegen in bouwhistorische waarden van het desbetreffende gebied kan een bouwhistorisch onderzoek deel uit maken van de onderbouwing van het aanwijzingsbesluit. Dit bouwhistorisch onderzoek zou dan ook ons inziens moeten ingaan op de onderlinge samenhang en de verbindende elementen in de architectuur van dit gebied.

De bescherming van een aangewezen stads- en dorpsgezicht vindt de facto plaats door middel van een beschermend bestemmingsplan. In artikel 36 Mw 1988 is voorgeschreven dat de gemeenteraad ter bescherming van het stads- of

dorpsgezicht een specifiek daarop gericht beschermend bestemmingsplan vaststelt. In het aanwijzingsbesluit kan ook worden bepaald dat in plaats van een bestemmingsplan ook een beheersverordening mag worden vastgesteld (artikel 36 lid 2 Mw 1988).

Anders dan in een “gewoon” bestemmingsplan wordt een beschermend bestemmingsplan voor een stads- of dorpsgezicht gekenmerkt door specifieke voorschriften tot behoud van de kenmerkende bestanddelen van de aangewezen groep onroerende zaken. Ten einde te kunnen verantwoorden of en waarom bepaalde kenmerkende bestanddelen moeten worden beschermd, bijvoorbeeld door een sloopverbod dan wel door bepalingen die zijn gericht op het behoud van bedoelde kenmerken, zal door middel van een bouwhistorisch onderzoek moeten worden onderzocht of en in hoeverre deze onderdelen noodzakelijkerwijs dienen te worden beschermd door middel van planologische beperkingen. Een dergelijk onderzoek kan bestaan uit een bouwhistorisch onderzoek. In dit kader zij verwezen naar paragraaf 2.2.

Anders dan met betrekking tot individuele monumenten is in de Mw 1988 niet voorzien in een specifiek vergunningsstelsel voor een beschermd stads- of dorpsgezicht, anders dan in het vereiste van een sloopvergunning, artikel 37 Mw 1988. In artikel 37 Mw 1988 is een sloopverbod geformuleerd en dit artikel verklaart paragraaf 3.4.2 uit de Wro van toepassing. Verwezen zij naar paragraaf 2.2.3.

4.5 Conclusie

De Mw 1988 bevat op een drietal terreinen van de monumentenzorg een regeling. Zij bevat een regeling voor de bescherming van onroerende monumenten, een regeling ter bescherming van stads- en dorpsgezichten en een regeling inzake de archeologische monumentenzorg.

Geconcludeerd is dat de bouwhistorische waarde als een onderdeel van de cultuurhistorische waarde kan worden beschouwd en valt onder de definitiebepaling van het begrip ‘monument’ uit de Mw 1988. In zoverre kan de bouwhistorische waarde van een gebouw middels de instrumenten uit de Mw 1988 worden beschermd. In dit advies is niet ingegaan op de regeling inzake de archeologische monumentenzorg.

Aanwijzing

Het hoofdinstrument ter bescherming van monumenten uit de Mw 1988 is gebaseerd op enerzijds de aanwijzing van een object (gebouw) als beschermd rijksmonument, met welke aanwijzing dit object een beschermde status verkrijgt en anderzijds de controlemogelijkheid bij een voorgenomen verandering ten aanzien van dit monument door middel van een vergunningstelsel. Wanneer een

aanwijzing is gebaseerd op de bouwhistorische waarde van het object, ligt een daaraan voorafgaande uitvoering van een bouwhistorisch onderzoek in de rede, ter motivering van dit besluit.

Vergunning ex artikel 11 Monumentenwet 1988

Een vergunning uit de Mw 1988 is vereist voor het afbreken, wijzigen enz. van ieder bestanddeel van het gebouw dat is ingeschreven in de monumentenregisters en niet enkel hetgeen is beschreven in de redengevende omschrijving.

Bij de aanvraag om een dergelijke monumentenvergunning kan ons inziens ingevolge artikel 4:2 Awb in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, ter beantwoording van de vraag of de beoogde wijziging van het monument passend is met het oog op de bouwhistorische waarde daarvan. Specifieke jurisprudentie dienaangaande is ons echter niet bekend. Opgemerkt zij dat het eisen van een dergelijk onderzoek niet disproportioneel mag zijn, gelet op het belang bij de aanvraag.

Aan de monumentenvergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden in het belang van de monumentenzorg. Deze voorschriften kunnen ons inziens eveneens zien op de bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw. Gedacht kan worden aan uitvoeringsvoorschriften, dan wel een voorschrift om de werkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het gebied van de bouwhistorie. Dergelijke voorschriften dienen wel zorgvuldig te worden gemotiveerd. Jurisprudentie betreffende voorschriften aan monumentenvergunningen ter bescherming van bouwhistorische waarden is ons niet bekend.

Vergunning ex gemeentelijke monumentenverordening

De gemeentelijke monumentenverordening is voor het overgrote deel gebaseerd op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 147 Gemeentewet. De gemeentelijke monumentenverordening is vaak vastgesteld op basis van de modelverordening van de VNG. Middels deze verordening kunnen gemeentelijke monumenten worden aangewezen. Voorts bevat zij een vergunningstelsel. De regeling in deze verordening is grotendeels gelijk aan het hiervoor besproken systeem uit de Mw 1988, zij het dat in deze verordening een specifieke grondslag is opgenomen om een bouwhistorisch onderzoek te verrichten bij de aanwijzing van een gemeentelijk monument. Bij de aanvraag om een gemeentelijke monumentenvergunning kan in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, alsmede kan deze vergunning onder voorschriften worden verleend ter bescherming van de bouwhistorische waarde van het monument. Nu de gemeentelijke monumentenverordening grotendeels gebaseerd is op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad, is de gemeenteraad in beginsel bevoegd om in de verordening nadere regels op te

nemen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Beschermd stads- of dorpsgezicht ex artikel 35 ev Mw 1988

Wat betreft het aanwijzen van een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Mw 1988 is opgemerkt dat wanneer de reden voor een dergelijke aanwijzing is gelegen in de bouwhistorische waarde van de gebouwen in een dergelijk gebied, een bouwhistorisch onderzoek deel kan uitmaken van de onderbouwing van dit besluit.

De bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht vindt plaats middels een beschermend bestemmingsplan, zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, alsmede middels een sloopvergunningstelsel waarbij de bepalingen betreffende het sloopvergunningstelsel uit de Wro van toepassing zijn verklaard.

Hoofdstuk 5 Conclusies

De volgende hoofdvraag is in dit advies beantwoord:

Met welke ruimtelijk bestuursrechtelijke instrumenten kunnen bouwhistorische waarden van gebouwen worden beschermd, zonder dat daarvoor een formele wetswijziging, dan wel wijziging van een AMvB of ministeriële regeling noodzakelijk is?

Onder bouwhistorische waarde wordt verstaan een waarde die wordt toegekend aan bouwwerken en die wordt bepaald aan de hand van een bouwhistorisch onderzoek. Bepalend voor de waarde zijn de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen, als neerslag van de desbetreffende bouwstijl(en), bouwtraditie(s) en gebruiksgeschiedenis, alsmede de mate van zeldzaamheid en gaafheid van deze elementen.

In dit advies is onderzocht of gebouwen met authentieke bouwhistorische elementen kunnen worden beschermd. Voor de waarde van de bouwhistorische elementen is niet van belang of deze waarden al dan niet zichtbaar zijn. Zo kunnen zij eveneens aanwezig zijn achter een bestaande nieuwe voorgevel. Zichtlijnen vallen niet onder het te beschermen karakter van de waarde. Authenticiteit (de oorspronkelijke elementen), die in alle gevallen aanwezig dient te zijn, is verbonden aan het bouwwerk zelf. Een verplaatst object kan aldus wel een bouwhistorische waarde bevatten. Een geheel nieuw te realiseren gebouw waarbij een oude bouwstijl in acht wordt genomen heeft geen bouwhistorische waarde als bedoeld in dit advies, nu het hier niet om een authentiek bouwwerk gaat. Voorts volgt uit deze definitie dat de gebruiksgeschiedenis enkel van belang kan zijn voor de bouwhistorische waarde, voorzover deze geschiedenis kan worden afgeleid uit de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen.

In dit advies is de hoofdvraag beantwoord met betrekking tot de instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en de Monumentenwet 1988. Tevens is kort stilgestaan bij de Wet milieubeheer, alsmede de gemeentelijke monumentenverordening.

Ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wro

In hoofdstuk 2 is onderzocht met welke ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wro bouwhistorische waarden binnen de bestaande wet- en regelgeving kunnen worden beschermd.

Bestemmingsplan en inpassingsplan

In paragraaf 2.2 is het bestemmingsplan en het inpassingsplan besproken. Met betrekking tot deze instrumenten zij opgemerkt dat een provinciaal- en rijksinpassingsplan qua inhoudelijke instrumenten en de daaraan verbonden vereisten niet verschilt van een bestemmingsplan. In zoverre zijn deze instrumenten met elkaar vergelijkbaar.

Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro en de daarin vervatte norm van een goede ruimtelijke ordening en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling zijn slechts bestemmingen en regels in een bestemmingsplan toelaatbaar, die ruimtelijk relevant zijn. Alhoewel op grond van de jurisprudentie niet in absolute termen valt aan te geven wanneer sprake is van ruimtelijke relevantie, de jurisprudentie is erg casuïstisch, wordt in een standaardwerk op dit gebied aangenomen dat daarvan sprake is als de planregel betrekking heeft op de situeringskenmerken van gebruik of van een bouwwerk. Dit criterium wordt in de literatuur ook wel omschreven als: “een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.” Dit kunnen eveneens verschillende bestemmingen betreffen op hetzelfde perceel.

Wij hebben onderzocht of bouwhistorische waarden aan te merken zijn als ruimtelijk relevant, waardoor zij middels regels en een beschermende bestemming in een bestemmingsplan kunnen worden beschermd. Vooropgesteld zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) naar wij weten deze vraag nog niet heeft beantwoord.

Wel is er enige jurisprudentie omtrent archeologische- en cultuurhistorische waarden, waarden die nauw verweven zijn met de bouwhistorie. Bouwhistorische waarden zijn namelijk onder omstandigheden eveneens aan te merken als archeologische waarden (als bedoeld in de Monumentenwet 1988), wanneer deze waarden zich in de grond bevinden. Opgemerkt zij dat in dit advies de beoogde te beschermen bouwhistorische elementen zich met name bevinden in een bouwwerk dat nog steeds zichtbaar is (boven de grond). Voorts maken bouwhistorische elementen (en daarmee de bouwhistorische waarde van een bouwwerk) onderdeel uit van de cultuurhistorische waarde van een bouwwerk. Uit de onderzochte jurisprudentie volgt dat deze een sterke aanwijzing bevatten dat wanneer er sprake is van beschermingswaardige bouwhistorische waarden, een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan geoorloofd is. Eveneens lijken bouwhistorische waarden te voldoen aan het hiervoor besproken situeringskenmerk.

Het situeringskenmerk criterium in aanmerking nemende, alsmede de jurisprudentie over ruimtelijke relevantie van planvoorschriften en in het bijzonder de uitspraken betreffende de bescherming van archeologische waarden en cultuurhistorische waarden overziend, achten wij het aannemelijk dat bestemmingen en regels ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen in beginsel ruimtelijk relevant *kunnen* zijn en daarmee *kunnen* voldoen aan het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ ex artikel 3.1 lid 1 Wro. Deze conclusie is enigszins voorzichtig geformuleerd nu het voldoen aan dit criterium

in casu ons inziens afhankelijk is van het volgende.

Bij het opnemen van een beschermende bestemming van bouwhistorische waarden met daaraan gekoppelde beschermende regels zal de Afdeling ons inziens waarschijnlijk meer dan strikt marginaal toetsen of:

- voldoende aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indicatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond:
- de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is, waarbij wordt getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, redelijkerwijs nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

Nu is geconcludeerd dat bouwhistorische waarden in beginsel beschermd zouden kunnen worden middels een beschermende bestemming in het bestemmingsplan, is in paragraaf 2.2.1.7 en verder nader onderzocht op welke wijze deze bescherming in het bestemmingsplan gestalte kan krijgen. Indien de instrumenten gebruikt kunnen worden ter bescherming van bouwhistorische waarden, zijn modelbestemmingsplanregels opgenomen, waarbij rekening is gehouden met de op 1 juli 2009 in werking te treden Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 met de daarbij behorende bijlagen, waaronder de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP2008).

Opgemerkt zij dat de opgestelde bestemmingsplanregels indicatief van aard zijn, en altijd afgestemd dienen te worden op de feitelijke situatie. In zoverre zijn ze bedoeld ter inspiratie. Hierbij wijzen wij er nadrukkelijk op dat dienaangaande geen specifieke jurisprudentie voorhanden is en het dus niet gegarandeerd is dat de Afdeling de vorenbedoelde planregels zal accorderen. Afhankelijk van de desbetreffende casus zal beoordeeld moeten worden in hoeverre deze modelplanregels toepasbaar zijn, wenselijk zijn en of zij de toets aan het recht kunnen doorstaan. Of in een concreet geval dergelijke voorschriften kunnen worden opgenomen is (naast het wettelijk kader) mede afhankelijk van de beantwoording van de vraag of de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is. Hierbij zal worden getoetst of de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en in hoeverre de uiteindelijke

gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.

Evenals onder de WRO dient een bestemmingsplan voorzien te zijn van een plankaart, planregels (onder de WRO voorschriften genoemd) en een plantoelichting.

In de plantoelichting dient een verantwoording te worden gegeven van een eventueel op te nemen regeling ter bescherming van bouwhistorische waarden (waaronder een eventuele verwijzing naar een gemeentelijke structuurvisie), alsmede een uiteenzetting van de uitkomsten van een uitgevoerd onderzoek naar bouwhistorische waarden. Het belang van deze passage in de plantoelichting is om te verantwoorden dat het aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden, en voorts dat de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is.

Op verschillende wijzen kan in het bestemmingsplan een beschermende regeling worden geboden ten behoeve van de bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen. In hoofdlijnen kan worden gekozen voor een in het bestemmingsplan op te nemen dubbelbestemming, dan wel een nadere aanduiding behorende bij een bestemming.

Bij het opstellen van een dubbelbestemming dan wel de nadere aanduiding is van belang dat in de directe bouwregels uit het bestemmingsplan niet een nader afwegingsmoment voor de aanvraag om bouwvergunning wordt gecreëerd. Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling biedt de WRO, behoudens voor zover uitdrukkelijk toepassing wordt gegeven aan de in de WRO opgenomen mogelijkheden tot uitwerking, wijziging, het verlenen van vrijstelling dan wel het stellen van nadere eisen, geen mogelijkheid om een nader afwegingsmoment te creëren bij de verlening van een bouwvergunning. Ons inziens is deze jurisprudentie onverkort van toepassing op de Wro.

Door middel van een dubbelbestemming wordt er een extra bestemming, met een daarbij behorende bestemmingsomschrijving, aan bepaalde gronden toegevoegd. Conform de SVBP2008 kunnen gebouwen met een bouwhistorische waarde middels een dubbelbestemming 'Waarde – Bouwhistorie' worden beschermd. De met deze bestemming te beschermen gronden moeten op de plankaart weergegeven worden. Gelet op het doel om de bouwhistorische waarde van gebouwen te beschermen, kan het bestemmingsvlak op de plankaart niet zo globaal worden aangebracht dat eventuele overige gebouwen zonder bouwhistorische waarden worden beschermd. Voorts moet voorkomen worden dat

een nieuw op te richten gebouw in een dergelijk bestemmingsvlak onder de beschermende dubbelbestemming zou kunnen vallen.

Aanduidingen bevatten specificaties van (eventueel verschillende) (dubbel)bestemmingen met betrekking tot het gebruik of het bouwen op de gronden. Nu bouwhistorische waarden als specifieke vorm zijn aan te merken van cultuurhistorische waarden kan, gelet op de SVBP2008 gekozen worden voor de functieaanduiding 'specifieke vorm van cultuurhistorische waarden'.

In de voorbeeldbestemmingsplanregels is een algeheel bouwverbod geformuleerd ter bescherming van bouwhistorische waarden. Om flexibiliteit te creëren en af te wijken van dit bouwverbod, kunnen de hieronder te beschrijven ruimtelijke ordeningsinstrumenten aan deze planregels worden toegevoegd. Opgemerkt zij dat deze instrumenten zowel aan de dubbelbestemming als de functieaanduiding kunnen worden gekoppeld.

Aanlegvergunningstelsel

Een aanlegvergunning wordt verleend om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Werken, geen bouwwerken zijnde en werkzaamheden als bedoeld in artikel 3.3 sub a Wro lijken op het eerste gezicht geen afbreuk te kunnen doen aan de bouwhistorische waarde van gebouwen. Zo kan een dergelijke vergunningstelsel de verbouw en/of vervanging dan wel sloop van bestaande gebouwen niet voorkomen dan wel nader reguleren om zodoende bouwhistorische waarden te beschermen. Regulering van deze werkzaamheden vindt plaats over de boeg van de bouwvergunning, c.q. sloopvergunning. Om deze reden wordt het aanlegvergunningstelsel in dit kader vooralsnog niet nader toegelicht.

Sloopvergunningstelsel

Middels een sloopvergunningstelsel kan een sloopverbod worden opgelegd, waardoor het verboden wordt om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk te slopen. Met name gelet op het feit dat bouwhistorische elementen onderdeel uitmaken van een bouwwerk (de bouwhistorische elementen zijn bepalend voor de bouwhistorische waarde), kan het sloopvergunningstelsel een belangrijk ruimtelijk ordeningsinstrument vormen ter bescherming van bouwhistorische waarden.

Gelet op de formulering van artikel 3.20 Wro en mede gelet op de doelstelling die een in het bestemmingsplan opgenomen sloopvergunningstelsel blijkt de aanhef van artikel 3.3 Wro heeft, zijn de weigeringsgronden opgenomen in artikel 3.20 Wro ons inziens niet limitatief en imperatief geformuleerd. In het sloopvergunningstelsel kunnen dan ook nadere weigeringsgronden worden geformuleerd ter bescherming van een in het bestemmingsplan opgenomen

(dubbel)bestemming. Voorts kan met name door het verbinden van voorschriften aan een sloopvergunning bij *partiële sloop* de bouwhistorische waarde van een gebouw worden beschermd. Immers, bij volledige sloop gaat deze waarde geheel verloren. Gedacht kan worden aan een voorschrift met de verplichting tot het treffen van maatregelen waardoor de bouwhistorische waarden in het object kunnen worden behouden. Dergelijke verplichtingen kunnen worden verwoord in het sloopvergunningstelsel, waardoor getoetst kan worden of de regeling adequaat en redelijkerwijs aanvaardbaar is. Voorts komt dit de rechtszekerheid ten goede. In het sloopvergunningstelsel kan mogelijk, om de bouwhistorische waarde van een gebouw nader inzichtelijk te maken, de verplichting aan de aanvrager van een sloopvergunning worden opgelegd om een bouwhistorisch onderzoeksrapport te overleggen. Het is de vraag of een verplichting kan worden opgenomen om de sloop onder deskundige bouwhistorische begeleiding uit te voeren ter bescherming van de bouwhistorische waarde. Een dergelijk voorschrift ziet op een actieve uitvoeringsverplichting ten aanzien van een activiteit, i.c. het slopen. Uit jurisprudentie en de wetenschappelijke literatuur lijkt te volgen dat dergelijke uitvoeringsverplichtingen in beginsel niet kunnen worden gereguleerd in bestemmingsplannen. Aannemelijk is dat deze lijn eveneens van toepassing is op vergelijkbare plannen gebaseerd op de Wro. Hierbij merken wij op dat uit recente jurisprudentie zou kunnen worden afgeleid dat wellicht onder omstandigheden dergelijke uitvoeringsvoorschriften wel kunnen worden opgenomen. Of hiermee echter door de Afdeling een nieuwe lijn is ingezet is vooralsnog onduidelijk. Mocht u het wenselijk achten dat deze bevoegdheid met zekerheid kan worden uitgeoefend, biedt het opnemen van een expliciete wettelijke grondslag hiertoe een oplossing.

Uitwerkingsplicht

Om flexibiliteit in een bestemmingsplan te scheppen wordt vaak een globale bestemming opgenomen die op een later moment moet worden uitgewerkt. Nu geconcludeerd is dat bouwhistorische waarden in beginsel ruimtelijk relevant kunnen zijn, kunnen in het moederplan bij een onderscheiden bestemming uitwerkingsregels worden opgenomen die ertoe strekken dat ter bescherming van bouwhistorische waarden in het op te stellen uitwerkingsplan regels worden opgenomen.

Wijzigingsregels

Wanneer een wijzigingsbevoegdheid in het plan wordt opgenomen zijn burgemeester en wethouders bevoegd om ‘binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan te kunnen wijzigen’. Gedacht kan worden aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in de dubbelbestemming die tot doel heeft om het beschermingsregime naar aanleiding van vergunde, c.q. vrijgestelde activiteiten (met daaraan gekoppelde onderzoeksverplichtingen) op te heffen door wijziging van het bestemmingsvlak. Voorts zou een bestemmingsvlak vergroot dan wel

toegevoegd kunnen worden, wanneer burgemeester en wethouders op grond van een nader uitgevoerd bouwhistorisch onderzoek tot het oordeel komen dat een beschermende regeling in het bestemmingsplan wenselijk is.

Binnenplanse ontheffing

In het bestemmingsplan kan worden voorzien in het opnemen van een binnenplanse ontheffing. Bij het formuleren van de binnenplanse ontheffing in het bestemmingsplan is van belang dat deze betrekking moet hebben op een 'bestemmingsplan'regel en niet op de bestemming an sich, waardoor de bestemming zelf zou worden gewijzigd. Door een binnenplans ontheffingsstelsel op te nemen in bijvoorbeeld een dubbelbestemming kan middels een dergelijke ontheffing onder omstandigheden toch worden afgeweken van de bouwregels. Ontheffing zou dan bijvoorbeeld verleend kunnen worden wanneer uit een bouwhistorisch onderzoek volgt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord. Voorts kunnen voorschriften in het stelsel worden opgenomen die verbonden kunnen worden aan een binnenplanse ontheffing.

Nadere eisen

De nadere eisenregeling wordt beschouwd als het spiegelbeeld van de hiervoor besproken binnenplanse ontheffing. Door het stellen van nadere eisen kan in een concreet geval de ruimte die de directe bouwregels bieden worden beperkt. De bevoegdheid hiertoe moet worden opgenomen in de bestemmingsregels. Het instrument kan gebruikt worden ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Voorwaardelijke verplichtingen

Tot slot kunnen in het bestemmingsplan voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw.

Beheersverordening

De beheersverordening kan door een gemeenteraad worden vastgesteld als alternatief voor een bestemmingsplan "voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (...) waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld". Vooralsnog is onduidelijk wanneer er sprake is van een 'grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien', alsmede wat precies onder het 'bestaande gebruik' moet worden verstaan.

Wat hier ook van zij, in beginsel zou een beheersverordening een instrument kunnen zijn waarmee bouwhistorische waarden worden beschermd, nu het feitelijke bestaande gebruik mag worden vastgelegd.

Om de bouwhistorische waarden te beschermen dienen in de beheersverordening bebouwingsvoorschriften te worden opgenomen. Verder kunnen er eveneens een sloopvergunningstelsel en een ‘binnenverordening ontheffingsstelsel’ worden opgenomen, gelijk het bestemmingsplan. Mutatis mutandis zij hiernaar verwezen. Opgemerkt zij dat het opnemen van een uitwerkingsverplichting, dan wel een wijzigingsbevoegdheid niet mogelijk is.

Projectbesluit

Het projectbesluit is aan te merken als de opvolger van de ‘oude’ artikel 19 lid 1 WRO vrijstelling. Het projectbesluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing, alsmede kan een projectbesluit onder voorschriften en beperkingen worden verleend. Uit het systeem van de Wro valt af te leiden dat het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ van belang is voor de gekozen voorschriften en de ruimtelijke onderbouwing daarvan. Nu in beginsel regels ter bescherming van bouwhistorische waarden voldoen aan dit criterium, kunnen bouwhistorische waarden eveneens een rol spelen bij de vaststelling van het projectbesluit, zowel in de ruimtelijke onderbouwing als in de voorschriften.

De ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit is qua juridische vereisten vergelijkbaar met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de bestemmingsplantoelichting. In dit kader zij hiernaar verwezen.

Indien de bouwhistorische waarde van een gebouw wordt beschermd middels voorschriften in het projectbesluit dient voldoende aannemelijk te zijn dat zich binnen het gebied waarop het projectbesluit ziet daadwerkelijk gebouwen met bouwhistorische waarden bevinden. Voorts dienen de gekozen voorschriften adequaat en aanvaardbaar te zijn.

Hierbij is van belang dat de voorschriften ons inziens niet een nader afwegingsmoment mogen bevatten. Voorts kan in een projectbesluit geen aanlegvergunningstelsel, sloopvergunningstelsel, ‘binnenplanse’ ontheffingsmogelijkheid, uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid of een nadere eis worden opgenomen.

Buitenplanse ontheffing

Wat betreft de tijdelijke ontheffing is geconcludeerd dat middels het verbinden van voorschriften bouwhistorische waarden kunnen worden beschermd, wanneer het bestemmingsplan waarvan ontheffing wordt verleend, deze waarden reeds beschermd. Tevens is het ons inziens mogelijk om in het bestemmingsplan ter bescherming van bouwhistorische waarden de toepasselijkheid van artikel 3.22 Wro (bevoegdheid tot verlenen van een tijdelijke vrijstelling) uit te sluiten.

Voor gevallen als bedoeld in artikel 4.1.1 Bro kunnen burgemeester en

wethouders ontheffing verlenen. Deze buitenplanse ontheffing kan onder beperkingen en voorschriften worden verleend. Een goede ruimtelijke onderbouwing als bedoeld bij het projectbesluit is niet vereist, maar het besluit dient wel te berusten op een deugdelijke motivering. Qua inhoud van de motivering en de op te nemen voorschriften ter bescherming van bouwhistorische waarden zij mutatis mutandis verwezen naar hetgeen is vermeld bij de behandeling van het projectbesluit.

Algemene regels en aanwijzingen door Rijk en provincie

Middels de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen alsmede de bevoegdheid tot het geven van een proactieve, dan wel reactieve aanwijzing, kunnen provinciale staten en de ministers invloed uitoefenen op het ruimtelijk ordeningsbeleid. Met name de bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven, waardoor het bestemmingsplan niet in werking treedt, zou kunnen dienen als zijnde een spreekwoordelijke ‘stok achter de deur’ om reeds middels het indienen van een zienswijze invloed uit te kunnen oefenen op de gemeente om bouwhistorische waarden in een bestemmingsplan te beschermen. Voor wat betreft de overige mogelijkheden en beperkingen om bouwhistorische waarden te beschermen middels deze instrumenten zij verwezen naar paragraaf 2.6.

Wanneer provinciale staten dan wel de ministers ‘slechts’ willen bewerkstelligen dat in het algemeen bij de vaststelling van de bestemming van gronden rekening wordt gehouden met bouwhistorische waarden, ligt het vaststellen van een provinciale-, dan wel rijksstructuurvisie meer voor de hand.

Instrumenten uit de Woningwet

In hoofdstuk 3 is onderzocht in hoeverre de bouwhistorische waarde van gebouwen beschermd kunnen worden middels instrumenten uit de Woningwet. Besproken zijn de bouwvergunning, alsmede het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening.

Voorschriften bouwvergunning

Artikel 56 Woningwet geeft aan welke voorschriften een bouwvergunning kan bevatten. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro is dit artikel uitgebreid. Door deze uitbreiding is ons inziens buiten twijfel gesteld dat voorschriften ook mogen dienen ten einde te verzekeren dat er geen strijd met het bestemmingsplan zal ontstaan.

Wanneer in een bestemmingsplan expliciet in de bouwregels wordt opgenomen dat aan de bouwvergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden ter bescherming van (eventuele) bouwhistorische waarden, is het opnemen van beschermende voorschriften in de bouwvergunning in beginsel mogelijk.

Opgemerkt is dat het Biab niet in de weg staat aan het verlangen van een bouwhistorisch onderzoek van de aanvrager van een bouwvergunning, wanneer dit onderzoek dient ter toetsing van de aanvraag aan instrumenten uit de Wro. In het bestemmingsplan dient hiertoe een bouwregel opgenomen te worden waaruit deze verplichting voortvloeit, die niet een nader afwegingsmoment creëert.

Naast deze verplichting die ziet op de bouwaanvraag, kunnen aan de bouwvergunning voorschriften worden verbonden die zien op maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden. Aan de bouwvergunning kan ons inziens niet het voorschrift worden verbonden dat niet met de uitvoering mag worden begonnen nadat een bouwhistorisch onderzoek, waaruit volgt dat de bouwhistorische waarde niet wordt verstoord, is goedgekeurd door burgemeester en wethouders. Het Biab staat hieraan in de weg.

Sloopvergunningstelsel bouwverordening

De Woningwet kent de mogelijkheid om in de bouwverordening een sloopvergunningstelsel op te nemen.

Het huidig sloopvergunningstelsel uit de model-bouwverordening kent een limitatief imperatief stelsel aan weigeringsgronden. Uit dit stelsel volgt dat een sloopvergunning niet kan worden geweigerd, wanneer de bouwhistorische waarde aan de sloop van het gebouw in de weg zou staan.

Vraag is of de bouwverordening op een dusdanige wijze kan worden aangepast, dat bouwhistorische waarden middels het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening kunnen worden beschermd. Wij betwijfelen zeer of deze mogelijkheid aanwezig is, mede nu in de Wro, die expliciet het ruimtelijk ordeningsbelang behartigt, de mogelijkheid is opgenomen om een sloopvergunningstelsel in diverse ruimtelijk ordeningsinstrumenten op te nemen.

Wel verdient het aanbeveling om een afstemmingsregeling in het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening op te nemen.

Instrumenten uit de Monumentenwet 1988

In hoofdstuk 4 zijn de relevante instrumenten uit de Mw 1988 besproken. De Mw 1988 bevat op een drietal terreinen van de monumentenzorg een regeling. Zij bevat een regeling voor de bescherming van onroerende monumenten, een regeling ter bescherming van stads- en dorpsgezichten en een regeling inzake de archeologische monumentenzorg.

Geconcludeerd is dat de bouwhistorische waarde als een onderdeel van de cultuurhistorische waarde kan worden beschouwd en valt onder de

definitiebepaling van het begrip ‘monument’ uit de Mw 1988. In zoverre kan de bouwhistorische waarde van een gebouw middels de instrumenten uit de Mw 1988 worden beschermd. In dit advies is niet ingegaan op de regeling inzake de archeologische monumentenzorg.

Aanwijzing

Het hoofdinstrument ter bescherming van monumenten uit de Mw 1988 is gebaseerd op enerzijds de aanwijzing van een object (gebouw) als beschermd rijksmonument, met welke aanwijzing dit object een beschermde status verkrijgt en anderzijds de controlemogelijkheid bij een voorgenomen verandering ten aanzien van dit monument door middel van een vergunningstelsel.

Wanneer een aanwijzing is gebaseerd op de bouwhistorische waarde van het object, ligt een daaraan voorafgaande uitvoering van een bouwhistorisch onderzoek in de rede, ter motivering van dit besluit.

Vergunning ex artikel 11 Monumentenwet 1988

Een vergunning uit de Mw 1988 is vereist voor het afbreken, wijzigen enz. van ieder bestanddeel van het gebouw dat is ingeschreven in de monumentenregisters en niet enkel hetgeen is beschreven in de redengevende omschrijving.

Bij de aanvraag om een dergelijke monumentenvergunning kan ons inziens ingevolge artikel 4:2 Awb in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, ter beantwoording van de vraag of de beoogde wijziging van het monument passend is met het oog op de bouwhistorische waarde daarvan. Specifieke jurisprudentie dienaangaande is ons echter niet bekend. Opgemerkt zij dat het eisen van een dergelijk onderzoek niet disproportioneel mag zijn, gelet op het belang bij de aanvraag.

Aan de monumentenvergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden in het belang van de monumentenzorg. Deze voorschriften kunnen ons inziens eveneens zien op de bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw.

Vergunning ex gemeentelijke monumentenverordening

De gemeentelijke monumentenverordening is voor het overgrote deel gebaseerd op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 147 Gemeentewet. De gemeentelijke monumentenverordening is vaak vastgesteld op basis van de modelverordening van de VNG. Middels deze verordening kunnen gemeentelijke monumenten worden aangewezen. Voorts bevat zij een vergunningstelsel. De regeling in deze verordening is grotendeels gelijk aan het hiervoor besproken systeem uit de Mw 1988, zij het dat in deze verordening een specifieke grondslag is opgenomen om een bouwhistorisch onderzoek te

verrichten bij de aanwijzing van een gemeentelijk monument. Bij de aanvraag om een gemeentelijke monumentenvergunning kan in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, alsmede kan deze vergunning onder voorschriften worden verleend ter bescherming van de bouwhistorische waarde van het monument. Nu de gemeentelijke monumentenverordening grotendeels gebaseerd is op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad, is de gemeenteraad in beginsel bevoegd om in de verordening nadere regels op te nemen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Beschermd stads- of dorpsgezicht ex artikel 35 ev Mw 1988

Wat betreft het aanwijzen van een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Mw 1988 is opgemerkt dat wanneer de reden voor een dergelijke aanwijzing is gelegen in de bouwhistorische waarde van de gebouwen in een dergelijk gebied, een bouwhistorisch onderzoek deel kan uitmaken van de onderbouwing van dit besluit.

De bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht vindt plaats middels een beschermend bestemmingsplan, zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, alsmede middels een sloopvergunningstelsel waarbij de bepalingen betreffende het sloopvergunningstelsel uit de Wro van toepassing zijn verklaard.

Mr. drs. H. Witbreuk, advocaat (met medewerking van prof. mr. A.G.A. Nijmeijer en dr. mr. M.A.A. Soppe, advocaat).