

ANNOTATIE

Tonny Nijmeijer

Annotatie bij Raad van State, 09-01-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7994 (OGR-2013-0028)

1. In deze bestemmingsplanprocedure, die betrekking heeft op een deel van de Amsterdamse binnenstad, passeert een aantal interessante zaken de revue. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van appellanten, is r.o. 2.1 lezenswaardig. Het komt vaker voor dat appellanten het achterwege laten van een zienswijze rechtvaardigen met de stelling dat uit de kennisgeving (als bedoeld in artikel 3:12 lid 1 Awb) niet precies kon worden afgeleid hoe de plangrenzen lopen en dat zij daarom te laat – lees: na afloop van de terinzagelgging van het ontwerpbestemmingsplan – in de gaten hadden dat hun belangen bij het bestemmingsplan zijn betrokken. De Afdeling onderstreept de eigen verantwoordelijkheid van appellanten. De omschrijving van het plangebied in de kennisgeving heeft een informerende en beschrijvende functie. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen om zich van de inhoud van een ter inzage gelegd ontwerpplan inclusief de verbeelding tijdig op de hoogte te stellen. Met die benadering is niets mis, primair omdat artikel 3:12 Awb zelf aangeeft dat de kennisgeving mag worden beperkt tot het weergeven van de zakelijke inhoud van het bestemmingsplan (in gelijklopende zin o.a. ABRvS 6 juni 2007, nr. 200608656/1 en ABRvS 24 september 2008, nr. 200708364/1). Daar komt bij dat het feitelijk vaak lastig is om de exacte begrenzing van een bestemmingsplan ‘tot op de komma’ woordelijk in de kennisgeving aan te geven, zeker als de plangrens geografisch gezien een grillig verloop heeft. Voldoende is dat een indicatie van de plangrenzen wordt gegeven aan de hand van bijvoorbeeld straatnamen. Als een plangebied samenvalt met bijvoorbeeld een (woon)wijk, dan kan ervoor worden gekozen om in de kennisgeving alleen de naam van die wijk te noemen (aldus ABRvS 8 april 1999, BR 1999, 675). Vanzelfsprekend moet het bestemmingsplangebied dan wel daadwerkelijk samenvallen met de gegeven aanduiding in de kennisgeving (zie ABRvS 17 december 2003, nr. 200206487/1).

2. Voor de (rechts)praktijk zeker zo belangrijk is dat het (deels) gelijktijdig ter inzage leggen van twee ontwerpbestemmingsplannen die gelden voor dezelfde locatie, naar het oordeel van de Afdeling is toegestaan. Het argument is kort en bondig: geen rechtsregel verzet zich tegen die handelwijze. Feit is dat door meerdere bestemmingsplannen tegelijkertijd ter inzage te leggen, het voor de juridische leek al snel een doolhof wordt wat betreft de door hem te bewandelen rechtsgang. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat als een zienswijze kenbaar is gemaakt tegen bestemmingsplan X, belanghebbende denkt dat hij tegen bestemmingsplan Y niet wederom een zienswijze hoeft in te dienen, zeker als dat bestemmingsplan bepalingen van gelijke strekking bevat. Bovenstaande uitspraak impliceert dat tegen alle ontwerpbestemmingsplannen een zienswijze moet worden ingediend, wil men gelet op artikel 6:13 Awb toegang tot de ABRvS hebben. Overigens biedt het tegelijkertijd ter inzage leggen van twee ontwerpbestemmingsplannen het bestuursorgaan de mogelijkheid om na afloop van de terinzageligging te kiezen voor het bestemmingsplan waartegen de minste zienswijzen zijn ingediend opdat procedurele rompslomp tot een minimum beperkt blijft. Naar mijn gevoel staat de door de Afdeling gesanctioneerde handelwijze op gespannen voet met de rechtswaarborgen die aan artikel 3.8 Wro ten grondslag liggen. Het in algemene bewoordingen vervatte oordeel dat geen rechtsregel zich tegen de handelwijze van de stadsdeelraad verzet, is volgens mij te absoluut en daarom discutabel. Ik meen dat per geval moet kunnen worden bezien of een rechtzoekende door de handelwijze van het bestuursorgaan met betrekking tot de terinzagelegging van meerdere ontwerpplannen, in zijn belangen is geschaad. Een beroep op verschoonbare termijnoverschrijding of op de redelijkerwijs-clausule in artikel 6:13 Awb, zou in dit soort gevallen niet per definitie kansloos moeten zijn.

3. De niet-ontvankelijkheid van een deel van de appellanten verhindert niet dat het besluit van de deelraad van het stadsdeel Amsterdam Centrum tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Zuidelijke binnenstad', om meerdere redenen sneuvelt. Onder meer omdat de goothoogte van gebouwen in een deel van de planregels onjuist is vermeld (zie r.o. 5.2). Die fout is door de deelraad ter zitting erkend. Hoewel het blijkbaar gaat om een meetkundige afrondingskwestie, rijst bij dit soort fouten toch de vraag waarom van gemeentezijde niet eerder in de planprocedure tot reparatie is overgegaan. Reparatie is in dit geval niet ingewikkeld. Een andere reden voor vernietiging ligt gecompliceerder en houdt verband met de Huisvestingswet. De uitspraak illustreert de wisselwerking die tussen het huisvestingsrecht en een bestemmingsplanregeling kan bestaan (met name in de sfeer van de woononttrekkingsvergunning als bedoeld in de Huisvestingswet; zie met name r.o. 7.2). Die wisselwerking krijgt juridisch (onder meer) vorm door het algemene verbod op zogenoemde 'short stay' dat in het onderhavige bestemmingsplan is opgenomen. Wat short stay precies inhoudt is in het onderhavige bestemmingsplan gedefinieerd: het structureel aanbieden van een zelfstandige woning voor tijdelijke bewoning aan een huishouden voor een

aaneensluitende periode van ten minste één week en maximaal zes maanden. Vast staat dat het motief van de regeling voor short stay direct verband houdt met het tekort aan woonruimte in Amsterdam. Dat roept de vraag op of een dergelijke regeling – gelet op de vereiste ruimtelijke relevantie als bedoeld in artikel 3.1 lid 1 Wro – in een bestemmingsplan thuishoort. Verdedigd kan worden dat het voor het gebruik voor woondoeleinden niet uitmaakt of een huishouden maximaal zes maanden in een woning woont en dan wordt opgevolgd door een nieuwe bewoner. Anders gezegd: het enkele aspect van de duur van de bewoning is niet ruimtelijk relevant. Dat dit aspect bij uitstek relevant is in het kader van de huisvestingsproblematiek, maakt dat niet anders. De ruimtelijke relevantie van de short stay-regeling en de toelaatbaarheid in relatie tot artikel 3.1 lid 1 Wro, is in deze beroepsgronden echter niet ten principale ter discussie gesteld. In beroep is wel gewezen op de relatie met het gemeentelijke ruimtelijke beleid ter zake.

4. Ten aanzien van de doorwerking van ruimtelijk beleid laat de uitspraak zien dat de planvaststeller rekening moet houden met het gemeentelijke beleid. Afwijken is mogelijk, maar dat moet dan wel deugdelijk worden gemotiveerd. Een vergelijkbare benadering hanteert de Afdeling als het gaat om de relatie tussen de vaststelling van een bestemmingsplan en geldend ruimtelijk beleid op provinciaal (of Rijks)niveau. Met ruimtelijk beleid moet als mee te wegen factor rekening worden gehouden; afwijken is mogelijk mits die afwijking deugdelijk wordt gemotiveerd (onder andere ABRvS 27 oktober 2010, nr. 200909636/1/R3, AB 2010, 335). Opmerking verdient dat het ruimtelijke beleid waar het in dezen om gaat niet is neergelegd in een gemeentelijke structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1 van de Wro. Ruimtelijk beleid hoeft dus niet per se het etiket van 'structuurvisie' te hebben om door te werken naar het bestemmingsplanniveau. De structuurvisie heeft – anders dan de tekst van artikel 2.1 tot en met artikel 2.3 van de Wro wellicht suggereert – dus geen exclusief karakter ten aanzien van het vastleggen van ruimtelijk beleid. Ook andersoortige beleidsdocumenten zijn juridisch relevant.