

ANNOTATIE

# De geldigheidsduur van de aanhoudingsplicht na een voorbereidingsbesluit vs. een met een voorbereidingsbesluit strijdig gebruik

*Laura van der Meulen*

*Annotatie bij Rechtbank Overijssel, 05-11-2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:3655 (OGR-2020-0278)*

*Annotatie bij Rechtbank Overijssel 5 november 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:3655.*

1. Een voorbereidingsbesluit heeft als doel te voorkomen dat – in afwachting van een bestemmingsplan – een gebied minder geschikt wordt voor het beoogde gebruik daarvan. Als een voorbereidingsbesluit is genomen, kunnen ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan. Dat gebeurt voor wat betreft aanvragen voor de activiteiten ‘bouwen’ en ‘aanleggen’ over de band van artikel 3.3 van de Wabo. Daarnaast is voor het gebruik dat in strijd is met een voorbereidingsbesluit een activiteit ‘strijdig gebruik’ vereist (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo). Maar hoe lang biedt die aanhoudingsplicht bescherming, en hoe verhoudt dat zich tot een met een voorbereidingsbesluit strijdig gebruik? Dit is recent aan de orde gekomen in een uitspraak van de rechtbank Overijssel. In deze noot beperk ik mij tot de onderdelen van de uitspraak die over dit vraagstuk gaan. De overige onderdelen van de uitspraken zijn overigens ook zeker lezenswaardig, maar gaan mijn focus voor deze noot te buiten.

2. Waar ging de zaak over? Een woning te Geesteren wordt gebruikt voor verhuur aan arbeidsmigranten. De bovenverdieping van de woning is herverdeeld in meerdere slaapkamers, die elk beschikken over een eigen douche en toilet en op de begane grond zijn (gemeenschappelijke) douches en toiletten gerealiseerd. Na een eerste poging tot handhaving,

die wordt gestaakt omdat de begrippen 'Wonen' en 'Huishouden' in het bestemmingsplan te ruim zijn geformuleerd, waardoor de bewoning daarmee niet in strijd kan worden geacht, wordt het gebruik van de woning gestaakt.

Vervolgens neemt de raad op 29 november 2018 een voorbereidingsbesluit op grond waarvan de bewoning van een woning door meer dan één huishouden expliciet verboden wordt. Dit voorbereidingsbesluit treedt op 30 november 2018 in werking. Het ontwerpbestemmingsplan 'Tubbergen Buitengebied veegplan 2016' (hierna: het ontwerpbestemmingsplan) ligt van 24 april 2019 tot en met 4 juni 2019 ter inzage, maar is ten tijde van de uitspraak – en ook ten tijde van dit schrijven – nog niet vastgesteld. Begin 2019 wordt tijdens een controle bij de woning duidelijk dat de woning opnieuw door meerdere huishoudens bewoond wordt. Vervolgens wordt een last onder dwangsom opgelegd om het strijdig gebruik van een woning in Geesteren te beëindigen. Grondslag voor de last? Het met het voorbereidingsbesluit strijdige gebruik, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo in samenhang met artikel 3.7, vierde lid, van de Wro.

3. Eisers menen dat een grondslag voor handhaving ontbreekt, omdat aan het voorbereidingsbesluit geen betekenis meer zou toekomen. Het ontwerpbestemmingsplan is niet binnen de in artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wro neergelegde termijn vastgesteld, als gevolg waarvan de grond voor aanhouding vervalt en aanvragen om een omgevingsvergunning moeten worden getoetst aan de voorloper van dit ontwerpbestemmingsplan. Eisers menen dat dit volgt uit artikel 3.3, tweede lid, onder b, van de Wabo. Dat de aanhoudingsplicht in dit artikel uitsluitend gekoppeld is aan de activiteiten 'bouwen' en 'aanleggen' (en in de casus van deze uitspraak uitsluitend een 'strijdig gebruik' aan de orde is), maakt dat niet anders, aldus eisers. Eisers onderbouwen dit als volgt. Voor bouwen en aanleggen in overeenstemming met het bestemmingsplan is een omgevingsvergunning vereist, zodat hiertoe een aanvraag bij het bevoegde gezag moet worden ingediend. Een dergelijke aanvraag wordt aangehouden totdat de aanhoudingsplicht vervalt. Voor gebruiken in overeenstemming met het bestemmingsplan is evenwel geen omgevingsvergunning (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo) vereist, zodat hiervoor geen aanvraag hoeft te worden gedaan. Omdat er geen aanvraag wordt aangehouden, kan de aanhoudingsplicht naar de letter van de wet niet vervallen. Om te voorkomen dat er twee verschillende regimes zouden ontstaan voor het vervallen van de aanhoudingsplicht, brengt een redelijke wetsuitleg mee dat dit ook zou moeten gelden voor het gebruik in strijd met een voorbereidingsbesluit, aldus eisers.

4. Eisers wijzen ter onderbouwing van hun standpunt op een uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:666), waarin de Afdeling niet alleen de letter van de wet, maar ook de bedoeling van de wetgever heeft betrokken in het oordeel. In deze uitspraak buigt de

Afdeling zich over de werking van artikel 3.3 van de Wabo. De Afdeling overweegt dat dit artikel op twee manieren kan worden uitgelegd. Een eerste mogelijke uitleg is dat de aanhoudingsplicht vanwege een voorbereidingsbesluit voortduurt totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen. Dat een ontwerpbestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld, zou daar dan geen invloed op hebben. De tweede mogelijke uitleg komt erop neer dat de aanhoudingsplicht – ongeacht of die voortvloeit uit een vastgesteld voorbereidingsbesluit of een ter inzage gelegd ontwerpbestemmingsplan – ophoudt te bestaan, zodra het voorbereidingsbesluit vervalt of het ontwerpbestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld. De Afdeling overweegt dat deze tweede uitleg de juiste uitleg is: de aanhoudingsplicht – ook als deze voortvloeit uit een voorbereidingsbesluit – vervalt als het bestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld. Dat betekent concreet dat de aanhoudingsplicht vervalt indien niet binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging wordt beslist over de vaststelling van het bestemmingsplan (artikel 3.8, eerste lid onder e, van de Wro). Bevestiging hiervoor kan gevonden worden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.3 van de Wabo (Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 121 en 122). Daaruit volgt dat de aanhoudingsplicht voortkomt uit artikel 50 van de Woningwet, waarin was geregeld dat de aanhoudingsplicht, ongeacht op grond waarvan die bestond, duurde tot het moment waarop de termijn voor vaststelling van een bestemmingsplan was overschreden. Dat artikel 50 van de Woningwet in 2008 qua opbouw is gewijzigd, doet hier niet aan af. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het laatstgenoemde artikel 50 van de Woningwet (Kamerstukken II, 2006/07, 30938, nr. 3, blz. 15) volgt dat ondanks de nieuwe opbouw, het artikel een voortzetting was van het daaraan voorafgaande artikel. De Afdeling wijst in dat kader ook op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.7 van de Wro (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 97), waarin is opgenomen dat een voorbereidingsbesluit blijft gelden zodra een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, maar dat het besluit alsnog vervalt als daarna niet tijdig een bestemmingsplan wordt vastgesteld.

5. Terug naar de casus in Geesteren. De rechtbank overweegt allereerst dat – in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR4025) – aan de wetsgeschiedenis van een wettelijke bepaling geen betekenis toekomt, indien een wetsbepaling duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Verder stelt de rechtbank vast dat de last onder dwangsom in deze zaak gebaseerd is op een in een voorbereidingsbesluit vastgelegd gebruiksverbod. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 3.7, vierde lid, van de Wro. Het vervallen van een voorbereidingsbesluit is geregeld in artikel 3.7, vijfde en zesde lid, van de Wro, waarin twee vervalgronden zijn vastgelegd: (1) als niet binnen een jaar na dat voorbereidingsbesluit een ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd en (2) het moment waarop het bestemmingsplan in werking treedt. Die gronden zijn naar het oordeel

van de rechtbank duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. De rechtbank overweegt dat daar niet een derde vervalgrond aan toegevoegd wordt, omdat uit de wetsgeschiedenis van artikel 3.7 van de Wro zou volgen dat de wetgever mogelijk heeft beoogd een derde vervalgrond in de wet op te nemen: (3) als het bestemmingsplan niet tijdig na terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan wordt vastgesteld. De verwijzing van eisers naar de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020 maakt dit niet anders. De Afdeling heeft daarin weliswaar wél betekenis toegekend aan de wetsgeschiedenis en deze derde grond expliciet benoemd, maar doet dat in het kader van een wettelijke bepaling die voor meerdere uitleg vatbaar is (artikel 3.3, tweede lid, van de Wabo). Dat artikel ligt echter niet ten grondslag aan het bestreden handhavingsbesluit. Er is een last onder dwangsom opgelegd vanwege een met een voorbereidingsbesluit strijdig gebruik. En artikel 3.7, vijfde en zesde lid, van de Wro is naar het oordeel van de rechtbank niet voor meerdere uitleg vatbaar, waardoor aan de wetsgeschiedenis – en de daarin mogelijk opgenomen derde vervalgrond – niet wordt toegekomen.

6. Daarmee komt de rechtbank tot het oordeel dat het besluit gebaseerd mocht worden op de wettekst en dat de omstandigheid dat de raad het ontwerpbestemmingsplan niet binnen de in artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wro neergelegde termijn van twaalf weken heeft vastgesteld, niet meebrengt dat aan het voorbereidingsbesluit (en de daarin neergelegde gebruiksverboden) geen betekenis (meer) toekomt.

7. Een praktische uitspraak, de wetsgeschiedenis betrekken als een wetsartikel helder is, zou voor onnodige onzekerheden zorgen. Artikel 3.3 van de Wabo en artikel 3.7 van de Wro dienen hetzelfde doel. Beide artikelen beogen te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor de uitvoering van het toekomstige plan. Tegelijkertijd beschermen beide artikelen tegen verschillende soorten activiteiten. Artikel 3.3 van de Wabo ziet uitsluitend op aanvragen voor de activiteiten 'bouwen' en 'aanleggen'. Op grond van artikel 3.7 van de Wro geldt – in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo – dat een met een voorbereidingsbesluit 'strijdig gebruik' wordt geweerd. De aanhoudingsplicht uit artikel 3.3 van de Wabo vervalt als een bestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld. Dat is expliciet geregeld. Wat niet expliciet is geregeld, en waarvoor de Afdeling dus de wetsgeschiedenis is ingedoken, is in welke van de genoemde gevallen dit leidt tot het vervallen van de aanhoudingsplicht. Daaruit valt op te maken dat de aanhoudingsplicht voor vergunningaanvragen voor 'bouwen' of 'aanleggen' vervalt als een bestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld. Daarmee bestaat het risico dat er vergunningen verleend moeten worden die het toekomstige plan doorkruisen. In artikel 3.7 van de Wro is echter in het geheel niet voorzien in het vervallen van een voorbereidingsbesluit en de daaruit voortvloeiende bescherming als een bestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld. De wetgever heeft twee

vervalgronden opgenomen die helder zijn. Kennelijk heeft de wetgever de bescherming van het voorbereidingsbesluit tegen daarmee strijdig gebruik – in tegenstelling tot bouw- of aanlegactiviteiten – willen laten voortduren, ook als een bestemmingsplan niet tijdig wordt vastgesteld. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in het feit dat bij een omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten altijd nog moet worden beslist op de aanvraag. Anders gezegd: er volgt altijd nog een besluit. Dat is bij het vervallen van het gebruikswijzigingsverbod niet het geval, ontwikkelingen in strijd met het toekomstige bestemmingplan zijn dan van rechtswege weer toegestaan. Tegelijkertijd kan men zich afvragen in hoeverre toekomstige ontwikkelingen niet onnodig worden doorkruist als vergunningaanvragen voor ‘bouwen’ en ‘aanleggen’ wel toegewezen moeten worden? Al met al doet een gemeenteraad er wijs aan een bestemmingsplan tijdig vast te stellen na terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan!

*Laura van der Meulen is advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. in Den Haag.*