



289

Besluit van 12 juni 2001, tot vernietiging van het besluit van burgemeester en wethouders van Valkenswaard van 5 april 2000 tot verlening van bouwvergunning

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 6 juni 2001, no. MJZ2001060388, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Algemeen Juridische en Bestuurlijke Zaken, en van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur.

Overwegingen

Bij koninklijk besluit van 3 januari 2001 (Stb. 53) is het besluit van 5 april 2000, nr. 99200, van burgemeester en wethouders van Valkenswaard tot het verlenen van een bouwvergunning voor een woonhuis en overdekt zwembad met een totale inhoud van 1480 m³ op het terrein plaatselijk bekend als Maastrichterweg 203, geschorst tot 15 juni 2001.

In dat koninklijk besluit werd samengevat het volgende overwogen.

De voor het betreffende perceel vigerende bestemming «Woondoel-einden I» laat de bouw toe van een woning met een inhoud van maximaal 700 m³ en van bij de woning behorende bijgebouwen met een oppervlak van maximaal 50 m². De bouwvergunning is op 5 april 2000 door het college van burgemeester en wethouders verleend voor een woonhuis en overdekt zwembad met een totale inhoud van 1480 m³. Blijkens de stukken heeft het college van burgemeester en wethouders voorafgaand aan de vergunningverlening, naar aanleiding van een eerdere bouw-aanvraag voor dezelfde woning, waarbij de woning als bedrijfswoning aangemerkt is, aan gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar gevraagd, aldus anticiperend op een agrarisch bouwblok, zoals opgenomen in het bestemmingsplan «Buitengebied 1998». Dat bestemmingsplan is op 23 juni 1999 door de raad van Valkenswaard vastgesteld en aan gedeputeerde staten ter goedkeuring voorgelegd.

Gedeputeerde staten hebben op 25 januari 2000 goedkeuring onthouden aan – onder meer – een agrarisch bouwblok op het desbetreffende perceel. Eveneens hebben gedeputeerde staten goedkeuring onthouden aan de voorschriften die het mogelijk maken om burgerwoningen in het buitengebied te vergroten tot 750 m³ of – bij sloop van

bijgebouwen – tot 900 m³. Daarbij hebben gedeputeerde staten zich gebaseerd op hun terughoudend beleid ten aanzien van de bouw van burgerwoningen in het buitengebied, dit ter voorkoming van verstening van het buitengebied. Onder verwijzing naar die onthoudingen hebben gedeputeerde staten de voor het onderhavige bouwplan gevraagde verklaring van geen bezwaar geweigerd en dit op 22 februari 2000 aan het college van burgemeester en wethouders meegedeeld.

Vervolgens heeft het college van burgemeester en wethouders, onder het sluiten van een overeenkomst met de vergunninghouder tot het slopen van een op het betreffende perceel nog aanwezige paardenstal, genoemde bouwvergunning verleend.

Gelet op artikel 10:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard de gelegenheid geboden tot overleg, welk overleg heeft plaatsgevonden op 11 april 2001 met een vertegenwoordiging van het college.

Ook de vergunninghouder is ingevolge artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven, hetgeen voorafgaand aan het bestuurlijk overleg op 11 april 2001 in tegenwoordigheid van de gemeentelijke delegatie heeft plaatsgevonden.

De vergunninghouder heeft erkend dat hij bekend was met de weigering van gedeputeerde staten om een verklaring van geen bezwaar af te geven, aangezien hij daarover hij met de gemeente overleg gepleegd heeft. Toch heeft hij gemeend er op te mogen vertrouwen dat de gemeente de bouwvergunning zou verlenen, gezien het feit dat hij reeds zes jaar doende was ter tegemoetkoming aan de gemeente zijn elders gelegen woonhuis en bedrijf te verplaatsen.

Voorts heeft de vergunninghouder naar voren gebracht dat naar zijn mening de provincie, ter beoordeling van het verzoek een verklaring van geen bezwaar af te geven, niet over voldoende gegevens beschikte terzake van het agrarische bedrijf dat zijn dochter voornemens was te vestigen (een paardenhouderij).

Aangezien het herbouwen van een woning gezien de vigerende bestemming ter plekke mogelijk was, heeft de vergunninghouder geen bezwaren gemaakt tegen de onthouding van goedkeuring en de weigering van de verklaring van geen bezwaar met betrekking tot het agrarisch bouwblok. Na verlening van de bouwvergunning en ommekomst van de bezwaartermijn heeft de vergunninghouder gemeend ongehinderd de bouw te kunnen volvoeren.

Van de zijde van de gemeente is in het bestuurlijk overleg het standpunt ingenomen dat de bouwvergunning niet in strijd met de wet verleend is. Daartoe heeft de gemeente het volgende gesteld.

Ingevolge het voor het perceel vigerende bestemmingsplan «Buitengebied» mag een woning van ten hoogste 700 m³ worden gebouwd. In artikel 23, lid 2.A. onder b. is bepaald dat bij de woning bijgebouwen mogen worden gerealiseerd mits de hoogte ten hoogste 3 meter bedraagt en de oppervlakte ten hoogste 50 m². Het hoofdgebouw en de bijgebouwen mogen derhalve een maximale inhoud van 700 + 150 = 850 m³ hebben. De inhoud van de woning met aanbouw is volgens de gemeente 892 m³, waarmee het geldende toegestane bouwvolume met slechts 42 m³ overschreden wordt. Voorts kan, naar de gemeente gesteld heeft, op grond van artikel 19, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in samenhang met artikel 20, eerste lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 vrijstelling verleend worden voor de uitbreiding van een woongebouw van maximaal 25 m² en een hoogte van maximaal 5 meter, waarmee een uitbreiding van 125 m³ mogelijk is. Optelling bij de geoorloofde 850 m³ leidt tot een maximaal vergunbaar volume van 975

m³. Het bouwvolume van de woning van 892 m³ is derhalve, zo is gesteld, niet in strijd met de wet vergund.

Voorts heeft de gemeente erkend dat het vrijstaande overdekte zwembad met een inhoud van 442 m³ niet vergund kan worden op grond van het geldende bestemmingsplan. Met het oog op de mogelijkheid voor de vergunninghouder om in plaats van het bij de woning geplaatste zwembad het aanwezige bijgebouw (paardenstal) van ruim 1000 m³ te handhaven en daarin een zwembad te realiseren, hebben burgemeester en wethouders de voorkeur gegeven aan vergunningverlening voor het zwembad conform de aanvraag, gecombineerd met een overeenkomst tot sloop van de stal ter compensatie.

Gemeente en vergunninghouder hebben voorts naar voren gebracht dat gestreefd wordt naar legalisering van het bouwwerk middels het alsnog bij de provincie in een nieuwe anticipatieprocedure bepleiten van een agrarisch bouwblok.

Naar aanleiding van hetgeen tijdens het horen en het bestuurlijk overleg naar voren is gebracht overwegen Wij het volgende.

Gedeputeerde staten hebben haar negatieve besluiten ten aanzien van het agrarisch bouwblok gebaseerd op bij de gemeente ingewonnen informatie. Daarbij is haar niet gebleken van een (voornemen tot) zodanige agrarische bedrijfsvoering dat toekenning van het agrarisch bouwblok gerechtvaardigd was.

De stelling van de vergunninghouder dat de provincie voorbijgegaan is aan, dan wel onvoldoende kennis gehad heeft van een toen reeds bestaand bedrijfsplan, op grond waarvan het agrarisch bedrijfsblok in het bestemmingsplan gehandhaafd had dienen te blijven, wordt ontkracht door het feit dat de vergunninghouder niet in rechte opgekomen is tegen de onthouding van goedkeuring aan het agrarisch bedrijfsblok en evenmin tegen de weigering van een verklaring van geen bezwaar. Ook de gemeente heeft dat niet gedaan.

Overigens constateren Wij met betrekking tot de gestelde mogelijkheid tot legalisering als agrarische bedrijfswoning dat ten tijde van het bestuurlijk overleg reeds bekend was dat in redelijkheid de mogelijkheid daartoe niet aanwezig geacht moet worden. De Adviescommissie Agrarische Bouwaanvragen oordeelt desgevraagd in een schrijven van 4 april 2001, bij de gemeente ingekomen 6 april 2001, aangaande het laatstelijk door de vergunninghouder ingediende bedrijfsplan, dat in dit stadium niet overzien kan worden of ter plaatse ooit sprake zal zijn van de aanwezigheid van een volwaardig agrarisch bedrijf. Gelet daarop acht de adviescommissie het oprichten van een bedrijfswoning prematuur. De adviescommissie plaatst bovendien kritische kanttekeningen bij het bouwplan in relatie tot de gestelde bedrijfsvoering door de dochter van de vergunninghouder. In een door de gemeente genomen beslissing op bezwaar van 17 april 2001, ten aanzien van een bezwaar van de vergunninghouder tegen een last onder dwangsom tot staken van de bouwwerkzaamheden, heeft het college vastgesteld dat een «concreet zicht op legalisatie ontbreekt».

De stelling van de gemeente dat de bouwvergunning voor wat betreft het vergunde bouwvolume niet in strijd met de wet is verleend, kan niet worden aanvaard.

Ingevolge het vigerende bestemmingsplan moeten aan de inhoud van de woning en van bijgebouwen afzonderlijke bouwvolumes toegekend worden, maximaal respectievelijk 700 en 150 m³. Deze bouwvolumes worden ten onrechte door de gemeente opgeteld tot 850 m³ en aldus

toegerekend aan de enkele woning (hoofdgebouw). Ten aanzien van het maximale bouwvolume van de woning en de maximale oppervlaktemaat en hoogte van bijgebouwen biedt het toepasselijke bestemmingsplan geen vrijstellingsmogelijkheden. Blijkens de bouwvergunning is een totaal bouwvolume van 1480 m³ vergund. De vergunde bouwvolumes afzonderlijk, zowel van de woning als van het zwembad, overschrijden de maximaal vergunbare maten aanzienlijk. Van de woning is het vergunde volume 892 m³, de vergunde maten van het zwembad zijn: oppervlakte 82,6 m², hoogte 6,95 m. Op het feit dat de vergunninghouder bovendien feitelijk groter gebouwd heeft wordt aan het slot van deze overwegingen ingegaan.

Een berekening op grond van een vrijstelling op grond van artikel 19, derde lid, van de WRO (vergroting met maximaal 125 m³) kan evenmin leiden tot een rechtmatig vergunbaar bouwvolume. Met ingang van 3 april 2000 is de Wet tot wijziging van de WRO van 1 juli 1999 in werking getreden. In artikel VI, eerste lid, aanhef en onder a, van deze wet is bepaald dat ten aanzien van het nemen van besluiten op een aanvraag om vrijstelling ingevolge artikel 19 van de WRO, die is ingediend voor de datum van inwerkingtreding van die bepaling, het recht zoals dat gold voor het tijdstip van toepassing blijft tot het tijdstip waarop het betrokken besluit onherroepelijk is geworden. Aangezien de aanvraag voor het in geding zijnde bouwplan voor 3 april 2000 is ingediend, is artikel 19 WRO, zoals dat tot 3 april 2000 luidde, in het onderhavige geval van toepassing. De vrijstelling is dan ook feitelijk niet gegeven. In zoverre de gemeente bedoelt te stellen dat met toepassing van de vrijstelling legalisatie mogelijk zal zijn, moet opgemerkt worden dat daarmee evenmin een rechtmatige bouwvergunning tot stand gebracht kan worden, reeds omdat het bouwvolume van het bouwplan van 892 m³ het alsdan toegestane volume van 825 m³ overschrijdt.

Alles overziend concluderen Wij dat hetgeen gemeente en vergunninghouder naar voren gebracht hebben Ons niet tot een gewijzigd inzicht kan brengen.

Wij nemen voorts in aanmerking dat de procedure die de gemeente gevolgd heeft op basis van een woonbestemming, voorzover de gemeente zich op het standpunt stelt dat er geen grond was om de vergunning te weigeren, in strijd met de wet geacht moet worden. Met het oog op de goedkeuringsonthoudingen van gedeputeerde staten gold ten aanzien van het bestemmingsplan «Buitengebied 1998» een aanhoudingsplicht voor het desbetreffende perceel ingevolge artikel 50, vierde lid (oud), van de Woningwet juncto artikel 30 van de WRO. De aanhoudingsplicht kon ingevolge het vijfde lid van genoemd artikel 50 slechts doorbroken worden na ontvangst van een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten met betrekking tot het ingediende bouwplan. De gemeente heeft evenwel verzuimd deze procedure te volgen. Wij concluderen derhalve dat voor wat betreft de procedure de bouwvergunning in strijd met de wet verleend is.

Het nalaten van de juiste procedure door de gemeente lijkt te zijn ingegeven door het besef dat, gezien de overwegingen van gedeputeerde staten, onder meer verwijzend naar het restrictieve provinciale beleid ter voorkoming van verstening van het buitengebied, het voorgelegde bouwplan niet in overeenstemming gebracht kon worden met het nieuwe – overeenkomstig de onthouding van goedkeuring gewijzigde – bestemmingsplan, zodat het volgen van de juiste procedure niet kon – noch kan – leiden tot verkrijging van de benodigde verklaring van geen bezwaar.

Van belang is tevens dat het genoemde restrictieve provinciale beleid, dat door de onderhavige vergunningverlening doorkruist wordt, gebaseerd is op een beslissing van wezenlijk belang in de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid, waarin het kabinet de provinciale besturen vraagt invulling te geven aan het restrictieve rijksbeleid voor de open ruimten (II.2 onder d.). De gemeente Valkenswaard is gelegen in een als zodanig aangewezen gebied. Doorkruising van het provinciale beleid betekent materieel eveneens een doorkruising van het rijksbeleid terzake, zodat Wij de vergunning tevens in strijd met een goede ruimtelijke ordening achten.

Met betrekking tot de vraag of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen blijven overwegen Wij het volgende.

Uit de stukken blijkt dat de gemeente, zowel ambtelijk als van de zijde van de meest betrokken wethouders en het college, zich steeds volledig bewust geweest is dat het bouwplan in strijd was met de voor het perceel vigerende bestemming «Woondoeleinden I». In die wetenschap heeft het college evenwel op geen enkele wijze getracht het agrarisch bouwblok alsnog gerealiseerd te krijgen, maar heeft het willens en wetens een onrechtmatige bouwvergunning verleend. Dit blijkt met name uit de vorengenoemde beslissing op bezwaar van 17 april 2001, waarin de volgende passage is opgenomen: «Voorts is reclamant alsmede zijn adviseur tijdens een bespreking op 21 maart 2000 geïnformeerd over het feit dat de bouwvergunning zou worden verleend in strijd met de wet». De argumenten die de gemeente in het bestuurlijk overleg naar voren heeft gebracht zijn daarmee in tegenspraak.

Uit de stukken en hetgeen hij bij het horen naar voren gebracht heeft, blijkt tevens dat de vergunninghouder, bijgestaan door een juridisch adviseur, wist dat gedeputeerde staten geweigerd hebben een verklaring van geen bezwaar te verlenen en wist dat de vergunningverlening op basis van de woonbestemming niet in overeenstemming was met het vigerende bestemmingsplan, en dus in strijd met de wet.

Daarbij nemen Wij nog in aanmerking dat met het in stand laten van de rechtsgevolgen de handelwijze van de gemeente geen werkelijke gevolgen zou hebben, terwijl de gemeentelijke handelwijze kan worden gekwalificeerd als het met opzet, althans met aan opzet grenzende achteloosheid, negeren van rechtsregels die het gemeentelijk handelen dienen te beheersen.

In het op 23 januari 2001 uitgebrachte onderzoek, opgesteld door de VROM-Inspecties voor de provincie Noord-Brabant, naar de handhaving van VROM-regelgeving door de gemeente Valkenswaard zijn aanzienlijke en structurele tekortkomingen geconstateerd, waarbij bleek dat meer-malen willens en wetens in strijd met de wet werd gehandeld.

Alle feiten en omstandigheden in hun onderling verband beschouwd zien Wij geen aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

Naar Ons oordeel dienen, mede gezien artikel 281 van de Gemeentewet (waarin is bepaald dat het gemeentebestuur opnieuw een besluit neemt omtrent het onderwerp van het vernietigde besluit, waarbij met het koninklijk besluit wordt rekening gehouden), burgemeester en wethouders – zoals zij aan het besluit tot schorsing gevolg gaven door een besluit op grond waarvan de bouw moest worden stilgelegd – aan onderhavig besluit gevolg te geven door bestuursdwang toe te passen gericht op afbraak van het zonder geldige bouwvergunning gebouwde.

De belangen van de vergunninghouder achten Wij voldoende gediend door de burgerrechtelijke vordering die hij ter zake van onrechtmatige daad tegen de gemeente kan instellen. Daarbij is immers in beginsel voorzien in volledige schadevergoeding, met dien verstande dat daarbij ook de vraag aan de orde kan komen in hoeverre de vergunninghouder uit hoofde van een verdeling van schuld de schade gedeeltelijk zelf dient te dragen.

Daarbij dient tevens in aanmerking genomen te worden dat de vergunninghouder, blijkens een last onder dwangsom van 12 december 2000 van burgemeester en wethouders, gebouwd heeft in afwijking van de verleende vergunning, en wel zodanig dat de inhoud van de woning thans 995,6 m³ in plaats van 892 m³ bedraagt en de oppervlakte van het zwembad 100,7 m² in plaats van 82,6 m².

Beslissing

Gelet op artikel 268 van de Gemeentewet juncto afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht, hebben Wij goedgevonden en verstaan:

bovenbedoeld besluit van burgemeester en wethouders van Valkenswaard tot het verlenen van bouwvergunning te vernietigen wegens strijd met het recht.

Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 12 juni 2001

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Uitgegeven de *achtentwintigste* juni 2001

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals