

## Bouwen en onteigenen op basis van een globaal bestemmingsplan, volgt de Afdeling rechtspraak ten onrechte de Kroonjurisprudentie?

door mr. H. Aardema\*

### Inleiding

Indien een bouwplan in overeenstemming is met hetgeen in een globaal bestemmingsplan omtrent de bestemming ter plaatse is bepaald en niet is betwist dat het bouwplan in overeenstemming is met een door burgemeester en wethouders ter visie gelegd concept-uitwerkingsplan, kan de bouwvergunning worden verleend.

Aldus overwoog, samengevat, de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak, mr. J. van der Hoeven, in zijn beschikking van 9 september 1980 inzake twee bouwplannen van de gemeente Haarlem (zie blz. 27 van dit nummer). De Voorzitter verwees daarbij naar een eerdere beslissing van de Afdeling rechtspraak op 27 september 1978, BR 1979, pag. 27 (Apeldoorn).

Met deze jurisprudentie beogen de Afdeling en haar Voorzitter, als ik het goed zie, voort te borduren op eerdere jurisprudentie van de Kroon over de vraag of reeds op basis van een globaal bestemmingsplan, dus zonder dat een uitwerking als bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening rechtskracht heeft verkregen, onteigend en gebouwd zou kunnen worden.

In het onderstaande wordt de vraag opgeworpen of Afdeling en Voorzitter in de aan hun voorgelegde gevallen de Kroonjurisprudentie terecht en op aanvaardbare wijze hebben gevolgd.

### Algemeen

De vraag of het mogelijk is dat reeds op basis van een globaal bestemmingsplan onteigeningsbesluiten worden genomen en bouwvergunningen worden verleend, wordt al sedert lang, voorzover ik heb gezien met algemene instemming, in principe bevestigend beantwoord.<sup>1</sup>

De Kroon let daarbij echter wel scherp op de wijze waarop in de voorschriften behorende bij het globale plan de uitwerkingsplicht wordt geformuleerd.

De Kroon vindt het bijvoorbeeld niet genoeg als de voorschriften bepalen dat burgemeester en wethouders een globale bestemming verder moeten uitwerken, met inachtneming van daarbij gestelde grenzen. Volgens de Kroon kunnen dan namelijk, als er overigens geen weigeringsgronden zijn, noch bouwvergunningen worden geweigerd, noch beslissingen daaromtrent worden aangehouden, gelet op de artikelen 48 en 50 van de Woningwet.<sup>2</sup>

Maar het is ook niet goed als in de voorschriften staat dat niet gebouwd mag worden voordat de bestemming door burgemeester en wethouders is uitgewerkt, omdat een dergelijke negatieve formulering een beletsel vormt om, zolang het uitwerkingsplan niet onherroepelijk is goedgekeurd, de voor de verwelkoming van het plan noodzakelijke bouwvergunningen te verlenen, waardoor een reeds genomen onteigeningsbesluit niet voor goedkeuring in aanmerking kan komen.<sup>3</sup>

De Kroon zelf gaf in 1969<sup>4</sup> de later in de voorschriften veel voorkomende en steeds goedgekeurde (positieve) formulering, „dat slechts gebouwd mag worden in overeenstemming met een door burgemeester en wethouders uitgewerkt plan”. Met deze formulering kunnen kennelijk, voordat een uitwerkingsplan rechtskracht heeft verkregen, bouwvergunningen zowel geweigerd als verleend worden en komen onteigeningsbesluiten voor goedkeuring in aanmerking.<sup>5</sup>

De Kroon verlangt dan, als haar een onteigeningsbesluit ter goedkeuring wordt aangeboden, echter wel dat ten tijde van het door haar in te stellen onderzoek minimaal een ontwerp-uitwerking beschikbaar is.<sup>6</sup>

Het is deze laatste voorwaarde waarop de Voorzit-

\* Medewerker bureau bestemmingsplannen e.a. van de provinciale griffie van Noord-Holland.

1 Zie bijv. mr. J.F. Jansen, Een globaal bestemmingsplan is voldoende basis voor onteigening, BR 1971, pag. 337.

2 KB 25 sept. 1969, nr. 19 (Maastricht). BR 1969, p. 777.

3 KB 10 juli 1973, nr. 6 (Eindhoven). BR 1973, p. 618.

4 KB 25 sept. 1969, nr. 19 (Maastricht).

5 Bijv. KB 6 jan. 1975, nr. 8 (Oss), KB 20 okt. 1977, nr. 48 (Soest). Tegenwoordig volgt men vaak een aan die van artikel 50 achtste lid Woningwet verwante constructie die er op neerkomt dat niet mag worden gebouwd voordat de uitwerking onherroepelijk is goedgekeurd, tenzij belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld schriftelijk bezwaren in te dienen en van gedeputeerde staten vooraf een verklaring van geen bezwaar is ontvangen. De Kroon keurt deze constructie goed en ook de Afdeling rechtspraak schijnt er vrede mee te hebben: Afd. rechtspraak 29 nov. 1979, BR 1980, pag. 450 (Wervershoof).

6 Zie met name mr. G.P.J.M. Wuisman, Onteigeningen op basis van een globaal bestemmingsplan, T.v.O. 1980, pag. 347 t/m 351. Zie over deze materie ook: mr. A.Ch. Fortgens, Onteigening op basis van een globaal bestemmingsplan?, T.v.O. 1976, pag. 52 t/m 55; mr. P.H. Reverman, Onteigening te allen tijde gerechtvaardigd? (de (on)mogelijkheden van het onteigeningsinstrument in het kader van de bestemmingsplanuitvoering), BR 1980, pag. 592 t/m

ter van de Afdeling rechtspraak, blijkens de in de aanhef weergegeven constructie, en de Afdeling zelf in haar Apeldoornse uitspraak, naar alle waarschijnlijkheid het oog gehad hebben.

## Wetswijziging nodig

Alvorens nader in te gaan op de afzonderlijke Apeldoornse en Haarlemse casusposities, kan ik hier de behoefte niet weerstaan om voorzichtig een vraagteken te plaatsen achter de - reeds lang algemeen geaccepteerde, ik weet het - leer van de Kroon, dat een globaal bestemmingsplan een extra basis dient te bevatten om aanvragen om bouwvergunningen te kunnen weigeren.

Is het in wezen niet zo dat een globaal bestemmingsplan uit hoofde van zijn karakter zelf reeds als onvoldoende basis voor het verlenen van bouwvergunningen behoort te worden gezien?

Het spreekt toch vanzelf dat de voorschriften, waar zij de term „uitwerken” gebruiken, geen andere uitwerking kunnen hebben bedoeld dan de uitwerking waarvoor een speciale regeling is getroffen in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening?

Is er dan, teneinde dit artikel zijn zin niet te doen verliezen, geen aanleiding voor de redenering dat uit het systeem van artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 48 eerste lid Woningwet voortvloeit dat een bouwvergunning niet kan worden verleend op basis van een globaal bestemmingsplan zonder meer, maar eerst in combinatie met een uitwerkingsplan dat rechtskracht heeft verkregen nadat de procedureregels van artikel 11 zijn toegepast?

Wat artikel 48 eerste lid Woningwet betreft hoeft dit dacht ik geen probleem te zijn, want uit het vorenstaande volgt strikt genomen dat, indien in de voorschriften wordt gerefereerd aan een plicht tot uitwerking die door burgemeester en wethouders nog niet is nagekomen, aan de eis van het betreffende voorschrift niet is voldaan, zodat dit voorschrift al voldoende grond oplevert om aanvragen om bouwvergunning wgens strijd met het bestemmingsplan te weigeren.<sup>7</sup>

Ook iedere andere in voorschriften behorende bij een globaal plan voorkomende voorlopige bouwregeling is in deze gedachtengang in strijd met de wet, ook indien bij de anticipatieregeling waarborgen als overleg met belanghebbenden, een voorafgaande verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten e.d. zouden zijn ingebouwd.

Indien de wetgever anticipatie op een uitwerkingsplan toelaatbaar had geacht, teneinde een nog soepeler aanpassing aan de zich wijzigende omstandigheden mogelijk te maken dan de huidige tekst al beoogt (zie M.v.T.), dan had hij dat in artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening dienen te regelen, op soortgelijke wijze als hij dat in artikel 50 lid 8 Woningwet heeft gedaan.

Een wetswijziging in die richting zou uiteraard nog steeds niet misstaan, nu de Kroon - als een soort reserve-wetgever - al heeft gesproken en de praktijk zich dienovereenkomstig heeft ontwikkeld.<sup>8</sup>

Maar had de Afdeling rechtspraak in de haar voorgelegde geschillen geen eigen geluid kunnen laten horen?

## Onteigenen is nog geen bouwen

Ook afgezien van de voorgaande kanttekening heeft de Afdeling rechtspraak in mijn ogen echter nog belangrijke andere redenen om de Kroonjurisprudentie niet in alle opzichten te volgen.

De Kroon heeft met name de eis dat een ontwerp-uitwerkingsplan beschikbaar dient te zijn verwoord in het kader van de vraag of een onteigeningsbesluit kon worden genomen op basis van een globaal bestemmingsplan. De Kroon betreft in haar beschouwingen de vraag of gebouwd kan worden op basis van een globaal bestemmingsplan. Bij een bevestigend antwoord op deze laatste vraag staat de onteigeningstitel vast. In dat kader wenst de Kroon, om een idee te kunnen krijgen van de realiseerbaarheid van de beoogde bebouwing, de beschikking te hebben over een ontwerp-uitwerkingsplan. Dat vind ik best begrijpelijk.

Maar wat ik niet begrijp is dat de Kroon aan de voorwaarde dat moet vaststaan dat gebouwd gaat worden reeds de constatering kan verbinden dat bouwvergunningen kunnen worden verleend. Want hier verlaten we de vraag dat gebouwd gaat worden en raken we de vraag op welke wijze, hoe, gebouwd gaat worden.

Het blijkt dat het verschil tussen onteigenen en bouwen op basis van een globaal bestemmingsplan juist datgene omvat waarvoor de regeling van artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening gegeven is.

De bedoeling van het artikel is, aldus de Memorie van Antwoord van de minister, dat de uiteindelijk gedetailleerde vorm van het bestemmingsplan eerst wordt bereikt bij de verwezenlijking van het plan en wel in overleg tussen de bouwheer, de architect, de gemeentelijke stedenbouwkundige en het gemeentebestuur.

Het artikel is dus, hetgeen ook uit de tekst ervan is af te leiden, gericht op de wijze waarop de uiteindelijk bebouwing wordt gerealiseerd, er blijkbaar van

597; mr. A.W. Klaassen, Particulier initiatief, gebruiksregime en bouwvergunning in een globaal bestemmingsplan, BR 1980, pag. 695 t/m 697.

7 Een argument als zou het delegatiekarakter van de opdracht tot uitwerking (instruktienorm) deze interpretatie in de weg staan, spreekt me niet aan. Het voorschrift, kan, getel op artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening, best als een objectieve eis gelezen worden.

8 Al wordt hiermee, evenals bij artikel 50 achtste lid Woningwet het geval is gebleken, het oneigenlijk gebruik wettelijk in de hand gewerkt. Waarom zouden gemeentebesturen nog een definitief uitwerkingsplan maken? Of zou artikel 11 misschien zodanig moeten worden veranderd dat de figuur van het uitwerkingsplan wordt geschrapt en voor iedere uitwerking in de vorm van een afzonderlijk bouwplan een voorafgaande verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten vereist wordt?

uitgaande dat de noodzaak tot bebouwing – en daarmee de onteigeningstitel – reeds vaststaat (voortgevloeid is uit het globale bestemmingsplan; de Kroon eist dan nog als extra een beschikbaar ontwerp-uitwerkingsplan).

Onteigenen en bouwen zijn twee verschillende dingen. De argumenten die een onteigeningsbesluit kunnen dragen zijn nog niet toereikend voor het verlenen van een bouwvergunning.

Vandaar de procedureregeling in artikel 11 omtrent de totstandkoming van het uitwerkingsplan. Bij een uitwerkingsplan worden de grenzen getrokken van het kader waarbinnen bouwvergunningen kunnen worden verleend.

In dat verband wordt het wenselijk geacht dat met belanghebbenden wordt overlegd, dat de inspecteur van de volkshuisvesting eventueel wordt geraadpleegd en dat gedeputeerde staten beoordelen of een en ander in stedenbouwkundig opzicht en in afweging tegenover andere in het geding zijnde belangen aanvaardbaar is.

De Kroon had zich naar mijn mening dienen te beperken tot de vraag naar de noodzaak tot bebouwing c.q. onteigening en niet vast het terrein van artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening mogen betreden, het terrein van de wetgever.

De Afdeling rechtspraak lijkt echter nóg een stapje verder te gaan dan de Kroon. Want de eis van de Kroon dat een ontwerp-uitwerkingsplan beschikbaar dient te zijn, past prima bij het onderzoek naar de noodzaak tot onteigening, naar de waarschijnlijkheid dat gebouwd gaat worden.

Maar dezelfde eis gesteld door de Afdeling rechtspraak voor de fase dat de bouwvergunning verleend moet worden is misplaatst, want voor die fase heeft artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening normen gegeven.

Dat overigens de Kroon aan één kant mogelijk wel rekening houdt met het belangrijke verschil tussen onteigenen en bouwen, moge worden afgeleid uit het feit dat in beginsel goedkeuring wordt onthouden aan een raadsbesluit tot onteigening, indien daarin geen ontbindend voorbehoud wordt gemaakt verband houdende met de goedkeuring van de uitwerking.<sup>9</sup>

Een reden temeer voor de Afdeling om niet op de ingeslagen weg voort te gaan!

De eis van de Kroon dat een ontwerp-uitwerking beschikbaar is bij haar onderzoek naar de aanvaardbaarheid van een onteigeningsbesluit is niet alleen begrijpelijk en passend in het systeem van artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar bovendien betrekkelijk vrijblijvend.

Dezelfde eis in de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak heeft echter niet terug te draaien gevolgen. Er kan al definitief gebouwd worden voordat belanghebbenden en provincie zich over het bouwplan hebben kunnen buigen.

## Apeldoornse casus

Tenslotte wil ik nog kort ingaan op de meergenoemde

uitspraak van de Afdeling rechtspraak (Apeldoorn) en beschikking van haar Voorzitter Van der Hoeven (Haarlem), waarin zich de betrokken materie geconcretiseerd heeft.<sup>10</sup>

In de voorschriften behorende bij het globale bestemmingsplan De Maten 1972 van de gemeente Apeldoorn werd de eis gesteld dat bebouwing slechts mocht plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen van het plan en de uitwerking van de bestemming woondoeleinden door burgemeester en wethouders.

Het in het geding zijnde bouwplan stemde niet overeen met het bestaande concept-uitwerkingsplan, hetgeen voor burgemeester en wethouders aanleiding was te stellen dat voor hen een volledige vrijheid zou bestaan om voor welk bouwwerk ook, mits strokend met de globale bestemming woondoeleinden, vergunning te verlenen.

De Afdeling was het met deze stelling niet eens omdat naar haar oordeel met het betreffende voorschrift onmiskenbaar was beoogd een beperking van de mogelijkheid tot het oprichten van bebouwing.

De Afdeling overwoog verder: „Indien al op grond van de bewoordingen van artikel... moet worden aangenomen dat niet beoogd is de bouwmogelijkheden op te schorten tot het tijdstip, waarop het plan van uitwerking rechtskracht heeft verkregen, dan brengt een redelijke uitleg van de desbetreffende bepaling mee dat op zijn minst voldaan moet zijn aan de voorwaarde dat een concept-plan van uitwerking is opgesteld en ter inzage is gelegd en dat een bouwplan, wil daarvoor vergunning kunnen worden verleend, in overeenstemming is met dat concept-plan”.

Mijns inziens kan een redelijke uitleg van het planvoorschrift hier net zo goed leiden tot het standpunt – waarvoor merkwaardig genoeg, ondanks de voorafgaande overwegingen, ook de door de Afdeling gekozen formulering ruimte laat – dat wèl een bouwverbod is beoogd tot het moment waarop de uitwerking rechtskracht heeft verkregen. Als de Afdeling deze – misschien tegenover de gemeente wat merkwaardige, maar in mijn ogen correctere – weg had gevolgd, zou de introductie van de omstreden voorwaarde niet nodig zijn geweest.

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waarschijnlijk, zoals de Afdeling vervolgens overweegt, „uit een oogpunt van rechtszekerheid voor derden belanghebbenden”. Maar heeft de wetgever hiervoor niet juist artikel 11 derde lid in het leven geroepen?<sup>11</sup>

9 KB 3 april 1979, nr. 90 (Weert), KB 6 april 1979 (Veenendaal); echter ook KB 22 mei 1979, nr. 47 (Oisterwijk), BR 1979, pag. 711. Is zo'n voorbehoud eigenlijk wel te rijmen met de gangbare praktijk der voorlopige bouwregelingen?

10 Ik heb geen overige jurisprudentie van de Afdeling of haar Voorzitter voor gevallen als deze gevonden.

11 Prof. mr. R. Crice le Roy gaat helaas noch in zijn noot onder deze uitspraak, BR 1979, pag. 30 en 31, noch in de Kluwereditie Ruimtelijke Ordening, deel I, pag. 134b2, in op de hier aan de orde gestelde problematiek. Hij spreekt slechts van een voor de praktijk belangrijke zaak.

## Haarlemse casus

In de Haarlemse casus hadden gedeputeerde staten verklaringen van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 50 achtste lid van de Woningwet afgegeven voor twee (woning)bouwplannen, waarmee de gemeente wenste te anticiperen op een nieuw gedetailleerd bestemmingsplan, ter herziening van een globaal bestemmingsplan uit 1970.

Ten overstaan van Afdelingsvoorzitter Van der Hoeven verklaarde de vertegenwoordiger van de gemeente echter dat zou worden geanticipeerd op een (na het afgeven door de provincie van de verklaringen van geen bezwaar) reeds ter visie gelegd uitwerkingsplan.

In de voorschriften behorende bij het oude globale plan was bepaald dat geen werken zullen zijn toegestaan alvorens deze uitwerking zal hebben plaatsgevonden.

Volgens de Voorzitter was ter zitting komen vast te staan dat de onderhavige bouwplannen in overeenstemming waren met hetgeen in het globale bestemmingsplan omtrent de bestemming „Woongebied WO/35 ha” was bepaald.

De Voorzitter: „Nu echter inmiddels... een uitwerkingsplan... ter visie is gelegd, en voorts niet is betwist dat de betrokken bouwplannen met dit concept-

plan van uitwerking in overeenstemming zijn, zijn Wij voorshands van oordeel dat de door verweerders verleende verklaringen van geen bezwaar, zelfs indien rechtens mogelijk,<sup>12</sup> thans niet meer nodig zijn.

Naar de Afdeling rechtspraak reeds eerder heeft beslist... kan in gevallen als deze de bouwvergunning worden verleend...’

Het valt op dat de Voorzitter, in tegenstelling tot de Afdeling in de uitspraak waarnaar wordt verwezen, in het geheel niet spreekt van een uitleg van het planvoorschrift inzake de uitwerkingsplicht, laat staan van een redelijke.

Dit laatste zou hij meen ik ook niet goed kunnen, want hier geven de voorschriften zelfs een negatieve formulering, die waarschijnlijk ook in de eerder weergegeven visie van de Kroon een beletsel zou zijn voor het afgeven van bouwvergunningen.<sup>13</sup>

En zou de Voorzitter werkelijk van mening zijn dat de uitwerking heeft plaatsgevonden, zodra een concept-uitwerking ter visie is gelegd?

12 Ten tijde van het afeven van de verklaringen van geen bezwaar wisten gedeputeerde staten echter nog van geen uitwerking!

13 Bovendien gold ter plaatse een voorbereidingsbesluit dat ingevolge artikel 50 tweede lid Woningwet burgemeester en wethouders verplichtte de beslissing omtrent de aanvraag om bouwvergunning aan te houden.

## Enige opmerkingen naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van Arbitrage d.d. 15 februari 1980, nr. 8933<sup>1</sup>

door mr. ing. D. d'Ancona

De stellingen van arbiter aangaande goedkeuring van een ingediende afrekening, het recht om die goedkeuring achteraf in te trekken en de omkering van de bewijslast<sup>2</sup> zijn mijns inziens niet juist.

Allereerst de stelling van arbiter dat goedkeuring van een afrekening geen overeenkomst is of een soort dading. Mijns inziens vormen de indiening van een afrekening en de daarop aansluitende goedkeuring wel degelijk een meerzijdige rechtshandeling waarbij partijen zich tot iets jegens elkander verplichten.

Analyseren wij hiertoe deze rechtshandeling: wanneer een aannemer een afrekening indient dan wil dat zeggen dat hij zijn wederpartij meedeelt dat hij, op grond van zijn visie op de stand van zaken en zijn interpretatie van het bestek en de overeengekomen aanneemsom, van mening is dat hij een bepaald bedrag te vorderen heeft op die wederpartij. Wanneer die wederpartij, in casu de aanbesteder, die afrekening goedkeurt dan wil dat zeggen dat hij het eens is met die visie.

Vanaf dat moment zijn partijen het er over eens dat

de aannemer een bepaalde vordering heeft op de aanbesteder. Ofwel, om met de woorden van Fockema Andreae's rechtsgeleerd handwoordenboek<sup>3</sup> te spreken, partijen hebben de tussen hen bestaande rechten nader vastgesteld. Een prachtig voorbeeld van een vaststellingsovereenkomst.<sup>4</sup> Van een dading zal inderdaad meestal geen sprake zijn. Men zie slechts de wettelijke omschrijving.<sup>5</sup>

Wanneer de arbiter zegt: „...dat bovendien... aanbesteder toch gerechtigd zou moeten worden geacht om terug te komen op...” dan meen ik daaruit af te leiden dat arbiter van mening is dat die mogelijkheid van terugkomen op er behoort te zijn. Welnu, arbiter wordt op zijn wenken bediend door het leerstuk van de wilsgebreken. De aanbesteder kan na goedkeuring

1 Bouwrecht 1980, bldz. 628 en 629.

2 Bouwrecht 1980, bldz. 629 vanaf „dat bovendien”.

3 3e druk, bldz. 542.

4 Asser-Rutten, bldz. 54 en op andere plaatsen.

5 BW art. 1888.

In het structuurplan deel A van 1974 heeft de gemeenteraad van Amsterdam zich uitgesproken voor een ontwikkeling van dit gebied tot bedrijfsgebied.

In het in mei 1978 gepubliceerde voor-ontwerp structuurplan deel C wordt dit standpunt nader uitgewerkt. In dit voor-ontwerp wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van de vestiging van een wereldhandelscentrum in het expansiegebied station Amsterdam-Zuid.

In het streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied is het onderhavige gebied aangeduid als werkgebied en expansiegebied, dat zich door bereikbaarheid en stedenbouwkundige schaal leent voor het opvangen van grootschalige centrumactiviteiten, zoals kantoorgebouwen, banken, handelscentra en dergelijke.

Gebleken is, dat ter plaatse al verscheidene kantoorgebouwen zijn tot stand gekomen.

Op grond van het bovenstaande kan niet worden gesteld, dat verzoekers de verwachting mochten hebben, dat het onderhavige gebied het karakter van woonwijk zou behouden.

Naar aanleiding van de stukken en het ter zitting gestelde is Ons voorts gebleken, dat een spoedige realisering van het wereldhandelscentrum van groot belang is voor de handhaving en verbetering van de positie voor Amsterdam in de internationale handel. Wij zijn voorshands van oordeel, dat in een geval als het onderhavige de mogelijkheid van anticipatie niet is uitgesloten.

Inhoud en strekking van artikel 50, achtste lid, van de Woningwet brengen echter mee, dat verklaringen van geen bezwaar als daar bedoeld slechts dienen te worden afgegeven op grond van een voorlopig oordeel van gedeputeerde staten omtrent een in voorbereiding zijnd plan waarvan zij kennis dragen.

In het onderhavige geval zijn de bezwaren van verzoekers niet op basis van een bestemmingsplan in voorbereiding beoordeeld, doch slechts in relatie tot het voorliggende bouwplan.

De voorgenomen bouw voorziet in de oprichting van een gebouwencomplex, bestaande uit vier kantoorloftoren op een basis van drie verdiepingen.

Onder het complex bevindt zich een parkeergarage, die plaats biedt aan 1200 auto's. Van het totale complex zal 12.000 m<sup>2</sup> in beslag genomen worden door het W.T.C. (voorzieningsgedeelte) en 63.000 m<sup>2</sup> kantooroppervlakte voor verhuur. In het gebouw zullen 3.000 tot 3.500 personen werkzaam zijn.

Op grond van deze gegevens lijkt het standpunt van verzoekers, dat er grote toename van verkeer te verwachten valt, niet ongerechtvaardigd, terwijl naar Ons oordeel niet kan worden ontkend dat de parkeerdruk sterk zal toenemen.

Verweerders hebben deze problemen ook onderkend, maar zij zijn ervan uitgegaan dat ter zake de nodige maatregelen zullen worden getroffen.

Naar Wij menen kunnen de bezwaren van verzoekers evenwel pas worden beoordeeld als de bestemming van de overige gronden in het plangebied eveneens in de beoordeling wordt betrokken en met name

een inzicht kan worden verworven omtrent de verkeers- en parkeerproblemen die daarmee samenhangen.

Verweerders sub 1 hebben dat in dit geval niet kunnen doen, omdat hen omtrent evenbedoelde bestemming nog niets bekend was en is, naar zij ter zitting uitdrukkelijk meedeelden.

Een ontwerp-bestemmingsplan zal overigens, naar ter zitting in uitzicht werd gesteld, voor eind 1980 ter visie worden gelegd.

Onder de vorengeschetste omstandigheden zijn Wij voorshands van oordeel, dat verweerders sub 1 de bezwaren van verzoekers onvoldoende hebben kunnen afwegen, zodat zij in redelijkheid niet tot afgifte van de gevraagde verklaringen van geen bezwaar hadden mogen besluiten.

Gelet hierop zijn Wij van oordeel dat onmiddellijke uitvoering van de bestreden besluiten voor verzoekers een onevenredig nadeel zou medebrengen in verhouding tot het daarmee te dienen belang.

De verzoeken om schorsing komen derhalve voor inwilliging in aanmerking. (Enz. Volgt schorsing van de besluiten van G.S. van 1 juli 1980 en van B. en W. van 18 juli 1980, Red.)

#### **Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State, 9 september 1980 (Haarlem)**

Mr. J. van der Hoeven.

**Afgifte door G.S. van verklaringen van geen bezwaar als bedoeld in artt. 19 WRO van 50, lid 8 Woningwet ten behoeve van een tweetal woningbouwplannen, zulks ter anticipatie op een uitwerking van de vigerende globale bestemming „Woongebied”. In de planvoorschriften is bepaald, dat geen werken zijn toegestaan alvorens de uitwerking van de globale bestemming heeft plaatsgevonden:**

*De artt. 19 WRO en 50, lid 8 Woningwet kunnen alleen toegepast worden indien een „herziening” van het bestemmingsplan wordt voorbereid of in procedure is. Daaronder valt niet de uitwerking bedoeld in art. 11 WRO.*

*Nu echter inmiddels een uitwerkingsplan ter visie is gelegd en niet is betwist dat de betrokken bouwplannen met dit concept-plan van uitwerking in overeenstemming zijn, zijn de verleende verklaringen van geen bezwaar, zelfs indien rechtens mogelijk, thans niet meer nodig. In gevallen als deze kan de bouwvergunning worden verleend, wanneer een bouwplan in overeenstemming is met een ter inzage gelegd concept van een uitwerkingsplan in het kader van een vigerend bestemmingsplan als bedoeld in art. 11 WRO.*

Verweerders sub 2 (B. en W. van Haarlem, Red.) hebben op 6 februari 1980 aan verweerders sub 1 (G.S. van Noord-Holland, Red.) verzocht verklaringen van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 van de

Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 50, achtste lid, van de Woningwet af te geven ten behoeve van de bouw van twee woningen op het perceel kadastraal bekend gemeente Haarlem II, sectie Y, no. 1451.

Deze verklaring van geen bezwaar zijn door verweerders sub 1 afgegeven bij hun besluit van 24 juni 1980, verzonden 8 juli 1980, waarbij tevens ongegrond werden verklaard de bezwaren die verzoekers tegen het bouwplan hadden ingediend.

Vervolgens hebben verweerders sub 2 op 7 april 1980 aan verweerders sub 1 verzocht verklaringen van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 50, achtste lid, van de Woningwet af te geven ten behoeve van de bouw van 80 woningwetwoningen door de Coöperatieve Woningvereniging Randstad in de zuidlob van het stadsdeel Molenwijk, op de percelen kadastraal bekend gemeente Haarlem, sectie Y, nos 99 tot en met 229 (ged.).

Deze verklaringen van geen bezwaar zijn door verweerders sub 1 afgegeven bij hun besluit van 29 juli 1980, waarbij tevens ongegrond werden verklaard de bezwaren die verzoekers tegen het bouwplan hadden ingediend.

Verzoeker sub 1 heeft tegen eerstgenoemd besluit van verweerders sub 1 bij schrijven gedateerd 26 juli 1980 en tegen laatstgenoemd besluit van verweerders sub 1 bij schrijven gedateerd 23 augustus 1980 een bezwaarschrift als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen ingediend.

In deze bezwaarschriften maakt verzoeker sub 1 tevens bezwaar tegen de terzake van genoemde bouwplannen afgegeven bouwvergunningen.

Bij brieven gedateerd 23 augustus 1980 heeft verzoeker sub 1 zich tot Ons gewend met de verzoeken de betreffende verklaringen van geen bezwaar alsmede de betreffende bouwvergunningen te schorsen.

Verzoeker sub 2 heeft tegen laatstgenoemd besluit van verweerders sub 1 bij schrijven gedateerd 19 augustus 1980 een bezwaarschrift op grond van artikel 7, tweede lid van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen ingediend.

Tevens heeft verzoeker sub 2 zich bij schrijven gedateerd 23 augustus 1980 tot Ons gewend met het verzoek de betreffende verklaringen van geen bezwaar, alsmede de betreffende bouwvergunningen, te schorsen.

Ter zitting van 9 september 1980 hebben verzoekers in persoon en verweerders bij monde van hun gemachtigden hun standpunten nader toegelicht.

Als belanghebbenden zijn gehoord F.J.Th. Beelen en F.J. Koershuis.

De Coöperatieve Woningvereniging Randstad is, hoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting verschenen.

#### *In rechte:*

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid:*

Vast is komen te staan dat noch voor de twee apart-

staande woningen, noch voor de 80 woningwetwoningen een bouwvergunning is verleend.

Verzoekers moeten daarom in zoverre in hun verzoeken om schorsing niet-ontvankelijk worden verklaard.

#### *Ten aanzien van de verzoeken om schorsing van de vorengenoemde verklaringen van geen bezwaar:*

Ingevolge artikel 80 van de Wet op de Raad van State dient te worden nagegaan, of de uitvoering van de besluiten van verweerders sub 1 voor verzoekers een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van bedoelde besluiten te dienen belang.

De in geding zijnde bouwplannen voorzien in de bouw van woningen op gronden welke in het vigerende bestemmingsplan „Schalkwijk wijk C” de bestemming „Woongebied WO/35 ha” hebben en gelegen zijn in de directe nabijheid van de woningen van verzoekers.

In artikel 3 aanhef en onder d en e van de voorschriften die behoren bij dit globale bestemmingsplan, is bepaald dat genoemde bestemming zal worden uitgewerkt door burgemeester en wethouders en dat geen werken zullen zijn toegestaan alvorens deze uitwerking zal hebben plaatsgevonden.

Hoewel de onderhavige bouwplannen, naar ter zitting is komen vast te staan, in overeenstemming zijn met hetgeen in het globale bestemmingsplan omtrent de bestemming „Woongebied WO/35 ha” is bepaald, hebben verweerders sub 2 niettemin gemeend vrijstelling op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te moeten verlenen, aangezien de uitwerking van deze bestemming ten tijde van de beide bouwaanvragen niet had plaatsgevonden. Met het oog daarop ook, aldus de vertegenwoordiger van verweerders sub 2, had de raad der gemeente Haarlem, bij besluit van 8 augustus 1979, een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening genomen.

Naar Ons voorlopig inzicht is de hier gevolgde procedure rechtens niet juist. De voornoemde artikelen 19 en 50, achtste lid, kunnen blijkens hun bewoordingen alleen toepassing vinden indien een herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid of in procedure is. Daaronder valt naar Wij menen niet de uitwerking, bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Weliswaar spreekt het genoemde voorbereidingsbesluit wel van „herziening” van het bestemmingsplan, maar de tegenstrijdige verklaring daaromtrent van de vertegenwoordigers van verweerders sub 1 en 2 hebben Ons niet tot de overtuiging kunnen brengen, dat daarmede op iets anders is gedoeld dan de uitwerking waarop verweerders sub 2 willen vooruitlopen.

Nu echter inmiddels, gelijk namens verweerders sub 2 ter zitting is meegedeeld, een uitwerkingsplan ingevolge artikel 30, juncto artikel 3 aanhef en onder d van de bij het vigerende bestemmingsplan behorende voorschriften ter visie is gelegd, en voorts niet is betwist dat de betrokken bouwplannen met dit con-

cept-plan van uitwerking in overeenstemming zijn, zijn Wij voorschands van oordeel dat de door verweerders verleende verklaringen van geen bezwaar, zelf indien rechtens mogelijk, thans niet meer nodig zijn. Naar de Afdeling rechtspraak reeds eerder heeft beslist (Afd. Rechtspraak 27 september 1978, Bouwrecht 1979, bladzijde 27) kan in gevallen als deze de bouwvergunning worden verleend wanneer een bouwplan in overeenstemming is met een ter inzage gelegd concept van een uitwerkingsplan in het kader van een vigerend bestemmingsplan als bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het vorenstaande leidt er naar Ons aanvankelijk oordeel toe, dat de bij de bestreden besluiten verleende verklaringen van geen bezwaar geen betekenis hebben voor de beslissing die verweerders sub 2 nog moeten nemen op de bouwaanvragen met het oog waarop deze verklaringen van geen bezwaar zijn afgegeven. Reeds hierom zijn Wij van oordeel dat niet is voldaan aan de in artikel 80 van de Wet op de Raad van State voor schorsing vereiste voorwaarde dat uitvoering van de bestreden besluiten voor verzoekers een onverenigbaar nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het bij een onmiddellijke uitvoering van de bestreden besluiten te dienen belang.

De verzoeken om schorsing van de door verweerders sub 1 genomen bestreden besluiten komen mitsdien niet voor inwilliging in aanmerking. Enz. enz. (Red)

#### Noot

1 Voor wat deze uitspraak betreft zie men mede het eveneens in dit nummer van *Bouwrecht* opgenomen artikel van Mr. H. Aardema (blz. 20)

2 De beslissing van de Afdelingsvoorzitter ligt op het eerste gezicht in de lijn van de door hem genoemde uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van 27 september 1978, *Bouwrecht* 1979, blz. 26), waarbij overigens wel de opmerking past, dat de zaken in Apeldoorn en in Haarlem niet geheel identiek waren. Lezing van de uitspraak inzake Apeldoorn leert, dat de verklaringen van geen bezwaar werden aangevraagd en verkregen, voordat het bestemmingsplan „De Maten 1972” rechtskracht had verkregen, en dat ten tijde dat de bouwvergunning werd verleend het plan onherroepelijk was geworden. In dit licht bezien overwoog de Afdeling mijns inziens terecht: „Derhalve valt niet in te zien dat inzake de onderhavige aangelegenheid de in januari 1974 door Gedeputeerde Staten afgegeven verklaringen van geen bezwaar nog gewicht in de schaal kunnen leggen bij de toetsing van het bouwplan aan de thans van toepassing zijnde voorschriften”. In Haarlem was er een uit te werken plan (dat rechtskracht heeft) en de door het gemeentebestuur gevolgde weg van een voorbereidingsbesluit, gevolgd door de aanvraag van verklaringen van geen bezwaar ex artikel 19 Wet op de ruimtelijke ordening en artikel 50, lid 8 Woningwet (en de afgifte daarvan door Gedeputeerde Staten) deugde, zoals de Voorzitter constateerde, niet. Immers het ging hier niet om een voornemen tot planherziening, een voor-

nemen, dat zou moeten leiden tot wijziging van het vigerende plan via de weg van artikel 34 der Wet op de ruimtelijke ordening. En mijns inziens deed de connexiteit, die er in casu bestond tussen het voorbereidingsbesluit en de verklaringen van geen bezwaar deze laatste reeds verdwijnen. Er was geen sprake van een voorbereidingsbesluit in de zin der wet, en derhalve waren de verklaringen van geen bezwaar nergens op gebaseerd. Rechtens waren zij niet mogelijk.

3 Het probleem is, dunkt mij, dat de uitwerkingsartikelen, vervat in bestemmingsplannen stoeien op verschillende filosofieën. In een aantal voorschriften betreffende de uitwerking, welke ik onder ogen kreeg, werd volstaan met het (enkel) gewag maken van de plicht tot uitwerking, in andere gevallen wordt de bouwvergunningverlening gekoppeld aan een uitgewerkt plan, en ook ben ik tegengekomen een zodanige koppeling met een uitgewerkt en goedgekeurd plan. In een aantal plannen trof ik voorts aan een soort van versoepelingsbepaling in de trant van – een dergelijke bepaling speelde een rol in de Afdelingsbeslissing van 29 november 1979, AB 1980, 330 – : zolang en voorzover de uitwerking niet is goedgekeurd, mogen de bouwwerken uit te voeren binnen het uit te werken plandeel, slechts worden opgericht indien zij in overeenstemming zijn met een ontwerp-uitwerkingsplan en Gedeputeerde Staten vooraf hebben verklaard geen bezwaren te hebben tegen het bouwplan. Men bedenke overigens wel, dat deze verklaring van geen bezwaar niet van doen heeft met artikel 19 Wet op de ruimtelijke ordening en/of artikel 50, lid 8 der Woningwet. De hier in het geding zijnde verklaring van geen bezwaar vindt haar grond in een gebruiksvoorschrift van het bestemmingsplan.

4 De beslissing van de Afdeling inzake het Apeldoornse geschil betrof een voorschift, dat bebouwing slechts mag plaats vinden overeenkomstig de bepalingen voor het bestemmingsplan zelve en de uitwerking van de bestemming door burgemeester en wethouders. Uit het geheel van voorschriften viel niet op te maken of dit voorschrift ten doel had de bouw-mogelijkheden op te schorten totdat burgemeester en wethouders aan de uitwerkingsplicht hadden voldaan en hun besluit de goedkeuring van Gedeputeerde Staten had verkregen. Men proeft dit in de Afdelingsuitspraak, waarin men leest: „Indien al op grond van de bewoordingen van artikel 2.15, onder 1 moet worden aangenomen dat niet beoogd is de bouw-mogelijkheden op te schorten tot het tijdstip waarop het plan van uitwerking rechtskracht heeft verkregen, dan brengt een redelijke uitleg van de desbetreffende bepaling mee, dat op zijn minst voldaan moet zijn aan de voorwaarde dat een concept-plan van uitwerking is opgesteld en ter inzage is gelegd en dat een bouwplan, wil daarvoor vergunning kunnen worden verleend in overeenstemming is met dat concept-plan”. Of de bouw-mogelijkheden waren opgeschort – zo meen ik deze passage te mogen verstaan – liet de Afdeling in dit geval in het midden, zij gaf slechts condities, indien zulks niet het geval zou zijn. En zij kon het probleem in dit geschil ook op deze wijze benaderen, om-

*dat in casu niet voldaan was aan de door haar gestelde eisen: er was geen concept-plan, dat ter inzage was gelegd, en waaraan het bouwplan voldeed. Het belang van deze Afdelingsopstelling – ik koppel even terug op noot 11 van het artikel van de heer Aardema – is dit: uit de Afdelingsuitspraak mag de conclusie worden getrokken, dat een niet uitgewerkte bestemming altijd een beletsel vormt voor het verlenen van bouwvergunning (maar dan moet er toch wel iets „op papier” staan.)*

*5. Het Haarlemse voorschrift heeft kennelijk een andere strekking dan het voorschrift van het plan „De Maten 1972”. Bepaald is namelijk, dat geen werken zijn toegestaan alvorens de uitwerking heeft plaats gevonden. Een dergelijk voorschrift beoogt de bouw mogelijkheden op te schorten totdat er een uitwerkingsbesluit is, dat rechtskracht heeft verkregen, dat wil zeggen: een uitwerkingsbesluit, dat door Gedeputeerde Staten is goedgekeurd. Ik wil niet treden in de vraag of een dergelijk voorschrift niet te stroef moet worden geacht, doch mijns inziens gaat het betoog- Apeldoorn voor een dergelijk voorschrift niet op. Wanneer het bestemmingsplan zelve de bouw mogelijkheid opschort totdat de uitwerking heeft plaats gevonden, dan kan een ter visie gelegd concept-uitwerkingsplan het bestemmingsplanvoorschrift niet doorbreken!*

*R. Crince Le Roy*

**Wnd. Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State, 10 oktober 1980 (Goes)**

Dr. M. Troostwijk

**Aanschrijving tot sluiting van een bedrijfscomplex, waarvan één der gebouwen na verbouwing is verhuurd zonder dat daarvoor een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in art. 29 van de (Model) bouwverordening was afgegeven:**

*Vooralsnog moet ernstig worden betwijfeld of B. en W. bij afweging van alle betrokken belangen aan het niet-naleven van art. 29, lid 1 van de Bouwverordening – zo dat al van toepassing is op één bedrijfshal – in redelijkheid de sanctie hebben kunnen verbinden van een gebod tot het staken van het gebruik van het gehele complex bedrijfsgebouwen en -terreinen. – Schorsing van de aanschrijving.*

Bij besluit van 20 april hebben verweerders (B. en W. van Goes, Red.) aan verzoekster sub 1 vergunning verleend voor het uitbreiden en verbouwen van het perceel Marconistraat 1 te Goes.

Op 12 september 1980 heeft verzoekster sub 1 haar in eigendom toebehorende complex bedrijfsgebouwen en -terreinen aan de Marconistraat/Edisonstraat te Goes, kadastraal bekend gemeente Goes, sectie C, nos. 3463, 4446 en 4445 (ged.), verhuurd en in ge-

bruik gegeven aan verzoekster sub 2, die daarin een supermarkt heeft gevestigd en geopend voor het publiek.

Bij schrijven gedateerd 17 september 1980, verzonden op 18 september 1980, no. 8083-80, hebben verweerders verzoekster aangeschreven uiterlijk binnen één week na de dagtekening van de verzending daarvan het onderhavige complex bedrijfsgebouwen en -terreinen te sluiten en de in afwijking van de bouwvergunning van 20 april 1979 verrichte bouwwerkzaamheden ongedaan te maken met de aanzegging dat, indien aan de aanschrijving geen gevolg zal worden gegeven verweerders op grond van de hun in artikel 152 van de gemeentewet toegekende bevoegdheid zullen overgaan tot sluiting en het treffen van de verdere nodige maatregelen, op kosten van verzoeksters.

Beide verzoeksters hebben bij schrijven gedateerd 22 september 1980 beroep ingesteld bij de raad der gemeente Goes tegen voormelde aanschrijving.

Daarnaast hebben zij op dezelfde dag een bezwaarschrift als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen ingediend bij verweerders tegen de aangezegde politiedwang.

Tevens hebben verzoeksters zich bij schrijven gedateerd 22 september 1980 respectievelijk 9 oktober 1980 tot Ons gewend met het verzoek het bestreden besluit te schorsen.

Ter zitting van 10 oktober 1980 hebben verzoeksters en verweerders, bij monde van hun vertegenwoordigers, hun standpunten nader toegelicht.

*In rechte:*

Ingevolge artikel 80 van de Wet op de Raad van State dient te worden nagegaan, of de uitvoering van het besluit van verweerders voor verzoeksters een onverenigbaar nadeel met zich mee zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van bedoeld besluit te dienen belang.

Blijkens hetgeen partijen ter zitting naar voren hebben gebracht heeft de door verweerders bij besluit van 20 april 1979 aan verzoekster sub 1 verleende bouwvergunning slechts betrekking op één van de gebouwen van het totale complex, vermeld in het bestreden besluit. De bouwactiviteiten waarvan de ongedaanmaking is gelast hebben in dat gebouw, maar ook in andere gebouwen plaatsgevonden.

Met hun bestreden besluit hebben verweerders, aldus hun vertegenwoordigers, evenwel beoogd, dat ook de bouwkundige voorzieningen die in de overige tot het onderhavige bedrijfscomplex behorende gebouwen zijn getroffen ongedaan worden gemaakt.

Dit laatste blijkt naar Ons aanvankelijk oordeel niet duidelijk uit het bestreden besluit, nu daarin alleen wordt gesproken van ongedaanmaking van de in afwijking van de bouwvergunning van 20 april 1979 verrichte bouwactiviteiten.

Reeds hierom bestaat bij Ons twijfel omtrent de vraag of bij een meer zorgvuldige overweging de aanschrijving, voorzover deze betrekking heeft op het ongedaan maken, in stand kan blijven.