

Vrijheid van richting bij het onderwijs

Op 12 november 1981 werd opgericht de Vereniging voor Onderwijsrecht. Deze vereniging stelt zich ten doel de wetenschappelijke beoefening van het onderwijsrecht te bevorderen. Het secretariaat is gevestigd te Utrecht (3512 GE), Lucas Bolwerk 5. Voorzitter is mr. F.C.L.M. Crijns.

Voor de ledenvergadering d.d. 27 januari 1984 werden twee pre-adviezen gereed gemaakt. Het eerste was dat van P.W.C. Akkermans, 'Vrijheid van richting, een interpretatie'. Het tweede pre-advies was van de hand van mr. dr. B.J. van der Net, getiteld 'Vrijheid van richting in de huidige rechtspraktijk'. Het is niet mogelijk hier in den brede op de pre-adviezen, die 90 blz. met zeer kleine druk beslaan, diep in te gaan. Er kan wel enige indruk van gegeven worden.

Akkermans komt o.m. tot de conclusie, dat er gezocht dient te worden naar bijstellingen en verfijningen, waarmee bereikt kan worden dat verlangens van de gebruikers van onderwijs meer mee gaan tellen in zaken, de richting betreffende, zonder dat daardoor een verdere opsplitsing in richtingen veroorzaakt wordt.

Van der Net komt o.m. tot de volgende conclusies. Het richtingsbegrip wordt blijkens de geschiedenis van de W.V.O. en de jurisprudentie in de klassiek levensbeschouwelijke en wereldbeschouwelijke zin verstaan, maar de zin van het onderscheid tussen richtingen als openbaar, bijzonder, neutraal of algemeen bijzonder onderwijs is afgenomen. De Kroon controleert de nagestreefde richting aan de hand van objectieve gegevens als de aanvraag van bekostiging uit 's Rijks kas van de voorziening. Hieraan verbindt hij de waarschuwing, dat de Kroon een richtingsaanvraag niet zelfstandig moet sturen in andere richting.

Voorts constateert Van der Net, dat de richting in de klassieke zin nog steeds functioneert als een belangrijke verdeelsleutel ter toedeling van voorzieningen, maar deze is z.i. niet bij uitstek bepalend meer.

Van belang is ook wat hij hier zegt over samenwerkingsstructuren. Deze mogen z.i. niet geheel buiten beschouwing blijven, maar een volwaardig alternatief zijn zij ook weer niet bij gebleken behoefte aan een voldoende belangstelling voor eenrichtingsvoorzieningen. Hij komt daarbij tot de hoop, dat de Kroon een consistente jurisprudentie inzake de samenwerkingsvoorzieningen zal aanhouden. Van belang is ook zijn weergave in het algemeen van de jurisprudentie van Kroon, Hoge Raad, commissie van beroep bijzonder onderwijs enz.

Met het bovenstaande gaf ik slechts een summier beeld van de beide pre-adviezen. Dat zij voor de praktijk van belang zullen zijn, staat vast.

Stellinga

Prof. mr. P. de Haan, **Onroerend-goedrecht, Deel a: Bestemming**, Kluwer Deventer 1983 (Serie Be-

stuursrecht – theorie en praktijk), 161 pag., f 40,—. Prof. mr. Th.G. Drupsteen, **Ruimtelijk bestuursrecht, Deel 1: Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting**, Samsom Alphen aan den Rijn/Brussel 1983, 197 pag., f 45,—.

Onlangs werd de literatuur op het terrein van het ruimtelijk overheidsbestuur verrijkt met de bovenvermelde standaardwerken. Uit tweeërlei oogpunt is het interessant deze in onderlinge samenhang te bespreken. In de eerste plaats is Drupsteen een voormalig medewerker van De Haan,¹ in de tweede plaats hebben beide boeken voor een aanmerkelijk deel betrekking op hetzelfde werkgebied. De vraag kan zich dan opdringen waarin nu het inhoudelijke verschil of het verschil in benadering tussen deze boeken is gelegen.

Gemeen hebben ze in ieder geval nog dat ze geen van beide volstrekt op zichzelf staan. Het boek van De Haan is het eerste deel van een trilogie, die voorts zal gaan bestaan uit een deel b betreffende de inrichting en een deel c betreffende het beheer van onroerend goed. Het boek van Drupsteen wordt gepresenteerd als 'een onderdeel van een boek dat niet af is',² uiteindelijk beoogt hij 'in één boek al het bestuursrecht samen te vatten dat in bredere betrekking heeft op de bestemming, de inrichting, het beheer van en de beschikking over de fysieke ruimte'.³ De formule die aan beide werken ten grondslag ligt is derhalve in beginsel gelijk,⁴ het boek van Drupsteen is zelfs gebaseerd op een door De Haan ontworpen schema, dat als bijlage achterin is opgenomen.⁵

Het meest in het oog springende verschil is dat De Haan nog slechts een 'vrij compacte uiteenzetting'⁶ van het ruimtelijke ordeningsrecht wil geven – 'nog geen vijfde van de totale omvang' der trilogie⁷ –, terwijl Drupsteen naast het ruimtelijke ordeningsrecht reeds het volkshuisvestingsrecht behandelt en voorts van zijn boek vindt dat het weliswaar 'niet het karakter van een uitputtend handboek' draagt,⁸ maar 'anderzijds voor een inleiding zo nu en dan te uitvoerig' is.⁹ Dit verschil in opzet krijgt overigens iets paradoxaals, waar De Haan het ruimtelijke ordeningsrecht in 161 pagina's bespreekt en Drupsteen in 123 pagina's.

De Haan wijdt zijn eerste hoofdstuk aan een algemene inleiding op de gehele driedelige serie. Hij begint het hoofdstuk met een nadere aanduiding van zijn visie op het door hem reeds sinds 1973¹⁰ bepleite vak onroerend-goedrecht. Aan de orde komen onder meer de betekenis van het burgerlijk recht in dat verband, een precisering van de centrale begrippen bestemming, inrichting en beheer,¹¹ alsmede een verduidelijking van de samenhang van het geheel. In de volgende hoofdstukken 2, 3 en 4 wordt vervolgens de ruimtelijke ordening respectievelijk op rijksniveau, op provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau besproken.

Blijkens het eerste hoofdstuk is De Haan nog steeds een warm voorstander van een omvattende conceptie van het onroerend-goedrecht ofwel ruimtelijk bestuursrecht.¹² Hierin vormt het begrip 'bestemming' 'juridisch gezien het kernbegrip': 'Ruimtelijke ordening is primair toe-ordening van ruimte aan maatschappelijke doeleinden'.¹³ 'In het ruimtelijk ordeningsproces worden eerst de doeleinden voor de ruimtelijke ontwikkeling vastgesteld en vervolgens

worden deze doeleinden dan juridisch vertaald in bestemmingen'.¹⁴ Bij De Haan vindt men geen aarzeling inzake de vraag welke die (maatschappelijke) doeleinden zijn. Toch zou ook hier wel eens een kernprobleem van het overheidsbestuur in het algemeen en de ruimtelijke ordening in het bijzonder kunnen schuilen. Waar komen die doeleinden vandaan? Wie zit daarachter? Komen de overheidsdoeleinden soms niet al te gemakkelijk uit de lucht vallen?¹⁵

Het begrip 'bestemming' wordt door De Haan ruim opgevat: niet alleen de in een gemeentelijk bestemmingsplan vastgelegde juridisch bindende bestemmingen (normatieve planning), maar ook de in ander verband – bijvoorbeeld planologische kernbeslissingen op rijksniveau, streekplannen op provinciaal niveau en structuurplannen op gemeentelijk niveau – totstandgekomen bestuurlijk bindende bestemmingen (indicatieve planning). De Haan is echter bovenal geïnteresseerd in een planning van het gebruik van de ruimte op basis van die bestemmingen, van hun feitelijke tenuitvoerlegging middels inrichtings- en beheersmaatregelen (de in de delen *b* en *c* verhoudingsgewijs uitvoeriger te behandelen operationele planning).

De hier – uiteraard door het korte bestek onvolkomen – weergegeven optiek van De Haan geeft aan diens boek een enigszins principiële karakter. Dit principiële komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de onverkort krachtige pleidooien voor een systeem van 'algemene beleidsplanning en -wetgeving',¹⁶ voor coördinatie bij de uitvoering van maatregelen in een bepaald gebied middels zogenaamde 'multisectorplanning en -wetgeving',¹⁷ voor de figuur van de zogenaamde operationele gebiedsaanwijzing in dat verband,¹⁸ kortom voor een omvattend planings- en wetgevingssysteem dat zich in de breedste zin uitstrekt van doeleindenformulering tot uitvoering, zulks met betrekking tot al wat ruimtelijk relevant wordt geacht. Wel constateert De Haan dat dit alles (momenteel immers in statu nascendi) vooralsnog niet op rolletjes loopt, maar als er maar meer en betere coördinatie en onderlinge afstemming in de ruimtelijke planning en wetgeving zou worden gebracht, dan komt dat wel.

De visie van De Haan heeft in de jaren '70 onmiskenbaar een enorme invloed op zowel het wetenschappelijke als het politiek-bestuurlijke en ambtelijke denken over de ruimtelijke ordening in ons land gehad. In het algemeen hechtte men in dat decennium veel waarde aan de uitdaging van meer rationaliteit en systematiek in het overheidsbestuur. Thans echter, in het begin van de jaren '80, is een duidelijke kentering in het denken waarneembaar. Deze is voornamelijk uit teleurstellingen geboren. De uitgedachte modelmatigheden bleken überhaupt in de praktijk niet zo te werken, maar vooral de ruimtelijke ordening is langzamerhand toch wel zeer complex en disfunctioneel geworden. Ontwikkelt het ruimtelijk gezicht van Nederland zich niet geheel anders dan in al de facetmatige, sectorale en multisectorale indicatieve plannen en zelfs in de bestemmingsplannen wordt voorzien?¹⁹ Wie heeft, afgezien van een hooggeleerde enkeling, nog een overzicht van alle in een concrete casuspositie relevante plannen en regels? Welke gemeentelijk ambtenaar kan deze nog in zijn advisering omtrent een nieuw bestemmingsplan verwerken? En zo ja, op welke termijn en met welk concreet resultaat?²⁰

De Haan ziet de oplossing van de disfunctionaliteit in een technische vervolmaking van het stelsel.²¹ Maar zal de hiermee onlosmakelijk verbonden nog grotere complexiteit niet juist nog meer verstikkend werken? Het is dit soort vragen dat de gemeederen thans in steeds heviger mate bezighoudt.²² Aan dergelijke geluiden gaat De Haan evenwel grotendeels voorbij. Hij gaat uit van de vooronderstelling dat met de nodige plantechische en regeltechnische ingrepen (sleutelwoorden: coördinatie en afstemming) het stelsel kan worden verbeterd. De vrees is echter gegrond dat men aldus steeds drukker bezig zal zijn met het steeds minder oplossen van de zelf geschapen intern-organisatorische problemen van het overheidsbestuur, zodanig zelfs dat een steeds grotere verwijdering optreedt ten opzichte van de werkelijke maatschappelijke problemen en hen die daarmee worstelen. Mede door zijn toenemende uitbouw en perfectie wordt het stelsel ten aanzien van hen die ermee moeten werken (vooral de gemeentelijke ambtenaren) en hen voor wie het bedoeld is (de burgers) steeds ontoegankelijker, eenvoudig omdat het de gemiddelde individuele bevestigingsvermogens voorbijschiet (en de gemiddelde individuele voorkeur voor impulsief bestuur veronachtzaamt).

Tegen deze achtergrond hinkt het boek van Drupsteen, dat uit slechts twee hoofdstukken bestaat – hoofdstuk 1 Ruimtelijke Ordening en hoofdstuk 2 Volkshuisvesting – zo te zien ietwat op twee gedachten.²³ Reeds in het deel Algemeen van het eerste hoofdstuk ontkomt men niet aan de indruk dat hij enerzijds nog getrouw aan de systematiek en het begrippenapparaat van De Haan refereert, maar anderzijds kennelijk niet onverschillig is ten aanzien van de 'tijdgeest'.²⁴ Zo verstaat hij onder ruimtelijke ordening nog hetzelfde als De Haan,²⁵ maar poneert hij voorts, anders dan De Haan, beschouwingen omtrent zich wijzigende omstandigheden – milieuproblematiek, energieschaarste, economische recessie²⁶ –, over de daarin gelegen 'beperkingen in de sfeer van de effectiviteit',²⁷ over procesplanning contra lineaire of eindbeeldplanning²⁸ en meer van dergelijke verholde scepsis. Anders dan De Haan plaatst Drupsteen vraagtekens bij de geschiktheid van de zware wetgevingsprocedure in het kader van de totstandkoming van planologische kernbeslissingen,²⁹ ook maakt hij van de tweesporigheid in de ruimtelijke ordening nog geen driesporigheid.³⁰ Met dit laatste hangt in meer algemene zin een mindere gerichtheid op de uitvoeringsplanning samen. Sterker nog, de trias bestemming, inrichting en beheer, die bij De Haan correspondeert met de hem voor ogen staande trilogie, is lang niet zo consequent terug te vinden in de verdere aanpak van Drupsteen. Tenslotte nog een enkel woord over de behandeling van het positieve ruimtelijke ordening- en volkshuisvestingsrecht. Wat dat betreft gaat zowel Drupsteen als De Haan zeer comprimerend te werk. Aan de ene kant dwingt dit door de kernachtige wijze waarop respect af,³¹ maar soms krijgt men ook het gevoel dat de selectie van de stof, wellicht mede doordat de twee boeken ook in dit opzicht enigszins divergeren, wat willekeurig is, terwijl zij voor de niet-insider wel héél beknopt wordt uitgelegd.

Dit kan voeren tot de vraag voor welk publiek de boeken bestemd zijn.³² De praktijkbeoefenaars zullen er niet aan ontsnappen in hun dagelijks werk

primair de meer uitputtende naslagwerken te blijven hanteren die op dit terrein bestaan, en voor de beginner casu quo student lijkt een eenvoudiger inleiding, waarvan er ook reeds diverse goede en recente bestaan, in eerste instantie de meest begaanbare weg. Ten opzichte van de losbladige naslagwerken komt daar als extra handicap bij dat het ruimtelijk bestuursrecht sterk in beweging is, waardoor de werken van De Haan en Drupsteen thans al weer op enkele punten achterhaald zijn, bijvoorbeeld wat betreft de wettelijke regeling der planologische kernbeslissing en meer in het algemeen de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.³³ Voor wie echter de bedoelde naslagwerken wel eens een doolhof en de inleidingen te beperkt zijn – en de ervaring leert dat deze combinatie veel voorkomt – hebben De Haan en Drupsteen ongetwijfeld waardevol werk verricht. Want de in het vorenstaande vervatte kanttekeningen doen niet af aan mijn bewondering voor de helderheid waarmee in beide boeken deze moeilijke materie voor het voetlicht wordt gebracht.

H. Aardema

Noten

- 1 In die verhouding schreven zij samen met R. Fernhout het handboek Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer 1978.
- 2 Drupsteen pag. 11.
- 3 Drupsteen pag. 11.
- 4 Drupsteens toevoeging 'en de beschikking over' is ook van De Haan afkomstig. Het begrip 'beschikking' staat bij de laatste voor grondpolitiek, vgl. De Haan pag. 1 en pag. 27/28. Zie ook voetnoot 11.
- 5 Dit schema deelt het ruimtelijk bestuursrecht in hoofdlijnen als volgt in: I Ruimtelijk bestuursrecht, II Ruimtelijke ordening, III Land- en stadsinrichting, IV Ruimtelijke bedrijfsvestiging en -spreiding, V Volkshuisvesting, VI Verkeers- en vervoersinfrastructuur, VII Waterstaatszorg, VIII Drink- en industriewatervoorziening, IX Energievoorziening, X Milieuhygiëne, XI Natuur- en landschapsbeheer, XII Openlucht recreatie, XIII Monumentenzorg, XIV Grondvererving, XV Grondregistratie. Thans zijn dus nog slechts de hoofdstukken II en V gerealiseerd. De totale editie Nederlands bestuursrecht zal echter naast dit ruimtelijk bestuursrecht nog een nieuw Algemeen deel moeten omvatten, alsmede bijzondere delen inzake openbare orde en veiligheid, economisch, sociaal, cultureel, medisch en fiscaal bestuursrecht (vgl. De Haan pag. 2 noot 2). Als al deze delen uiteindelijk zoveel pagina's moeten beslaan als naar zich laat aanzien dit ruimtelijk deel, dan zal menige bestuursrechtelijke boekenkast moeten worden uitgebreid!
- 6 De Haan pag. VII.
- 7 De Haan pag. VII.
- 8 Drupsteen pag. 12.
- 9 Drupsteen pag. 12.
- 10 In zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging. Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed.
- 11 Al staan deze ook centraal, De Haan beklemtoont evenals reeds in 1973 dat het in wezen gaat om een tiental fundamentele begrippen: onroerend goed, registratie, bestemming, inrichting, beschikking, beheer, gebruik, belasting, bestuur en rechtspraak. Zie De Haan pag. 1.
- 12 Hij gebruikt de termen 'onroerend goed', 'ruimte' en 'milieu' min of meer als synoniemen, zie De Haan pag. 1 en pag. 4.
- 13 De Haan pag. 7.
- 14 De Haan pag. 7.
- 15 Vgl. in dit verband L.J.H. van Sprengler, Crisislessen, Bussum 1983, die aannemelijk maakt dat het overheidsbeleid nogal eens symptoombestrijding is waar het oorzaaks- of ontstaansbestrijding zou moeten en kunnen zijn.
- 16 De Haan pag. 20 en voorts verspreid door het boek. De Haans gedachten hieromtrent hebben ook doorgewerkt in de rapportages van de Commissie hoofdstructuur rijkdienst (commissie-Vonhoff), Staatsuitgeverij 1979-1981, van welke commissie De Haan deel uitmaakte.
- 17 De Haan pag. 21 e.v.
- 18 De Haan pag. 23. In verband met het belang van de financiële besluitvormingslijn spreekt hij liever van een 'driesporigheid' in de

ruimtelijke ordening dan van een 'tweesporigheid', bestaande uit een 'facetlijn' en een 'sectorlijn'.

Overigens moet de opmerking van De Haan op pag. 23, dat ruimtelijke ordening in de zin van bestemming geen geld zou kosten op een 'slip of the pen' berusten. Het maken van een bestemmingplan bijv. is toch een zeer kostbare aangelegenheid, zij het ook de gemeenten daarvoor opdraaien.

19 Vgl. o.m. A. Faludi en S.L. Hamnett, Bouwen en plannen in onzekerheid, Alphen aan den Rijn/Brussel 1978; W. Derksen, M. Gonggrijp-Van Mourik, R. Smook en T. de Beer, Monumentenzorg en effecten van centraal beleid, Leiden 1983.

20 Het ruimtelijk beleid voltrekt zich in werkelijkheid voor een goed deel relatief autonoom, onafhankelijk van bestemmings- of andere plannen; op gemeentelijk niveau bijv. met name via de vrijstellings- en anticipatieprocedure op voet van art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en art. 50, achtste lid, Woningwet. Zie B.C. Bröcking en H.J.A.M. van Geest, Anticiperen en ruimtelijk beleid, Zwolle 1982.

21 Zie bijv. De Haan pag. 23/24 en voorts passim.

22 Treffend verwoord in de recente W.R.R.-voorstudie Planning als onderneming, van de hand van P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, Staatsuitgeverij 1983.

23 Overigens kunnen de boeken van De Haan en Drupsteen in het licht van het vorenstaande niet steeds goed worden vergeleken, mede door de beperkte pretentie van het boek van Drupsteen, waarin 'de coördinatieproblematiek en de ontwikkelingen op het gebied van tweesporigheid en afstemming' bewust onderbelicht blijven. Zie Drupsteen pag. 11.

24 Er mag nog wel eens aan worden herinnerd dat deze term zijn toepasselijkheid vooral ontleent aan het betoog waarmee de huidige minister Rietkerk destijds opzien baarde als nieuwbakken fractievoorzitter van de V.V.D. (Tweede Kamer 17 januari 1979).

25 Zie eerder.

26 Drupsteen pag. 17 e.v.

27 Drupsteen pag. 17.

28 Drupsteen pag. 19 e.v.

29 Vgl. bijv. Drupsteen pag. 47 e.v. en De Haan pag. 43.

30 Drupsteen pag. 58. Vgl. vorenstaand noot 18.

31 Hoewel met name het werk van Drupsteen ook wel enige onregelmatigheden bevat. Zo gaat hij bij de bespreking van art. 11 voorbij aan de mogelijkheid van anticipatie op uitwerking en wijziging (pag. 96 e.v.), terwijl hij bijv. op pag. 108 de combinatie art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening jo. art. 50 achtste lid Woningwet of art. 46 achtste lid Wet op de Ruimtelijke Ordening ten onrechte met 'dubbele anticipatie' aanduidt (art. 19 behelst geen anticipatie). Op pag. 159 geeft hij overigens zelf aan wat 'dubbele anticipatie' dan wel inhoudt.

32 De Haan denkt op pag. VII aan 'studenten van universiteiten, hogescholen en bestuursscholen, maar ook' ... 'de vele juristen en niet-juristen die in de praktijk met de ontwikkeling en toepassing van het onroerend-goedrecht te maken hebben', op pag. 1 spreekt hij van een 'betrekkelijk korte samenvatting voor wetenschappelijke doeleinden'. Drupsteen noemt zijn potentiële lezers niet met zoveel woorden, vgl. wel de verwijzing in de noten 8 en 9.

33 Zoals bekend ziet de regering op de valreep toch maar af van een wettelijke regeling van de planologische kernbeslissingen. Zie omtrent de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening: W. Kuizinga, Wijzigingsvoorstel Wet op de Ruimtelijke Ordening in slotfase, in: Tijdschrift voor openbaar bestuur 1983 nr. 21, pag. 545 e.v.

A. van Driel en J. van Vliet, Wetgeving ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, 6e druk bewerkt door mrs. F.F.A. Bosscher, G.J.M. Dekker en J.W. van Heesen, Samsom, Alphen aan den Rijn/Vuga's-Gravenhage, 1983, 25 blz. royaal formaat f 46,50.

De ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening gedurende de laatste jaren hebben ertoe geleid, dat een aantal aanpassingen en aanvullingen van het boek noodzakelijk waren. Deze aanpassingen hebben met name betrekking op recente jurisprudentie, terwijl ook aandacht is besteed aan nieuwe relevante wetgeving, het financieel instrumentarium voor de volkshuisvesting en de unificatie van plankaarten.

SenV juli/augustus 1983

Het komt me voor dat goedkoop bouwen en het kiezen van de beste lokatie (= is bouwen waar de behoefte bestaat) in toenemende mate van groot belang is.

De schrijver is tenslotte weinig optimistisch over het opleven van de woningmarkt. Hij wijst daarbij op de stijgende bouwkosten (maar dat is inmiddels wel achterhaald!), inkomensdaling, behoefte bij lagere inkomensgroepen, minder krediet-faciliteiten van financiers, een opgedroogd overheidsbudget en een lage prioriteit voor wonen bij de consument. Dit pessimisme lijkt me strijdig met de opgebouwde theorie. Discontinuïteit betekent nu eenmaal dat er na een dal uiteindelijk weer een piek komt.

Adriaansens, tenslotte, behandelt de financiële aspecten van de bouw. Qua probleembeschrijving is er sprake van een overlapping met het betoog van Roest. Adriaansens geeft daarnaast een aantal oplossingsrichtingen aan. Hij doet suggesties gericht op mobilisatie van gelden voor de woningbouw, suggesties voor het terughalen van beleggers in de bouw, suggesties voor goedkoper bouwen en suggesties voor het verlagen van de woonlasten. Het betreft hier een korte samenvatting van allerlei wensen die in de loop van de tijd naar voren zijn gebracht. Alleen voor leken biedt dit nog nieuwe informatie. Na 25 blz. is dan de financiële koek op en volgt nog (in strijd met de titel van de bijdrage) een verhandeling van 10 blz. over allerlei juridische kwesties terzake van het bouw- en woningrecht, waardoor een soort „twee halen één betalen” ontstaat.

Als geheel genomen lijkt het me voor „jenners” zeker nuttig van de inhoud van de bijdragen kennis te nemen. „Gevorderden” zullen weinig moeite hebben in een paar verloren uurtjes de voor hen interessantste bladzijden op te sporen.

P. Veld

H. Mastop, Planning en recht; hoofdstukken uit een moeilijke relatie.

Verkenning in planologie en demografie nr. 25, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1982, 80 blz., ISBN -, f 10,-, te bestellen 020 - 5254040

Een opmerkelijk geschrift, omdat Mastop het heeft aangedurfd om vanuit zijn specifiek sociaal-wetenschappelijke achtergrond het juridische denken met betrekking tot de verhouding tussen planning en

recht op een rijtje te zetten, met de bedoeling om dit vervolgens te confronteren met de eigen planningmethodologische optiek.

Deze studie maakt deel uit van een onderzoek dat als doelstelling heeft: „Het komen tot een evaluatie van de potentiële bijdragen van de strategische-keuzebenadering aan de planningmethodologie en het leveren van aanzetten tot een methodologie van planvorming, binnen het in Nederland vigerende ruimtelijk ordeningsrecht”. Aangekend wordt daarbij dat een en ander zich uitsluitend richt op het provinciale niveau van ruimtelijke planning en planvorming.

Niet zonder belang is het gegeven dat Mastop behoort tot wat men misschien zou mogen noemen de „school van Faludi”, die „uitgaat van de veronderstelling, dat de strategische-keuze-benadering gezien kan worden als representant van een meer algemene stroming in de planningmethodologie, waarin planning primair wordt gezien als vorm van besluitvorming” (pag. 1). Hierdoor wordt planning noodzakelijkerwijs beschouwd als een „continue aan gelegenheid”, hetgeen „leidt tot een relativisering van het (ruimtelijk) plan als product, als instrument” (t.a.p.).

Op dit punt openbaart zich dan in de gedachtengang van Mastop vooral de spanning met het ruimtelijk ordeningsrecht, waarin het plan langzamerhand middels tal van bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving flink geïnstitutionaliseerd is.

„Gegeven dit verschijnen van de planfiguur in het recht lijkt er ruimte te zijn voor een confrontatie van de methodologie van planning als vorm van besluitvorming en het in Nederland gegroeide ruimtelijk bestuursrecht” (pag. 2).

In eerste instantie tracht Mastop zich een totaalbeeld van het Nederlandse rechtssysteem te verschaffen door enkele bekende indelingen daarvan — met name die van Van Wijk/Konijnenbelt, Hirsch Ballin en Couwenberg — in één schema samen te brengen. Soortgelijke schema's worden nadien in de studie op nog enkele plaatsen gepresenteerd; ik moet bekennen deze niet steeds even verhelderend te hebben gevonden.

Inzake het rechtskarakter van het plan passeren met name de opvattingen van Belinfante, Bulthuis en Van Eijkern de revue. Vervolgens wordt speciale aandacht gewijd aan een drietal recente bijdragen, namelijk die van De Haan, Drupsteen en Fernhout (Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat), Hirsch Ballin (Publiekrecht en

beleid) en Bussink (Plannen voor stadsvernieuwing). Mastop's kennelijke behoefte om divergerende denkrichtingen met elkaar te verzoenen bereikt een hoogtepunt, waar hij de rechtsfilosofische beleidsconceptie van Hirsch Ballin formuleert als „voor-waarde” voor de beleidsinstrumentele aanpak van De Haan c.s. (pag. 53) Een gedachte waarmee de betrokken auteurs zelf naar ik veronderstel wel enige moeite zullen hebben.

Na daarop een beschouwing over de verhouding tussen planning en wetgeving ten beste te hebben gegeven, zet Mastop tenslotte enkele verschilpunten tussen de juridische visie op het verschijnsel plan en de eigen planningmethodologische optiek tegenover elkaar. Een uitgewerkte confrontatie levert dat eigenlijk niet op, zoals Mastop ook zelf toegeeft (pag. 66).

De onderhavige materie is inderdaad te ingewikkeld om in zo'n kort bestek voldeende te kunnen worden uitgediept. Mastop heeft dan ook slechts bedoeld enkele „hoofdstukken” verkennenderwijs voor het voetlicht te brengen. Voor deze onderneming komt hem ongetwijfeld grote lof toe: in de eerste plaats omdat hij zich in de juridische denkwereld zo consciëntieus heeft ingeleefd en in de tweede plaats omdat daarmee weer een belangrijke aanzet is gegeven voor een meer interdisciplinaire benadering van het openbaar bestuur.

Het voorgaande moge duidelijk hebben gemaakt dat Mastop's studie primair interessant is voor de theoretisch geïnteresseerde lezers van dit blad, maar daarnaast mag het besproken thema van zo fundamenteel belang worden geacht voor de praktijk van de ruimtelijke ordening, dat ook een ruimere aanbeveling hier zeker op haar plaats is.

mr. H. Aardema

Martin and Voorhees Associates, Van den Broeke Social Research B.V., Long distance travel study, Phase 1, final report.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Projektbureau Integrale Verkeers- en Vervoerstudies, 1981, 133 blz., ISBN -, f —, te bestellen 070 - 747454

In dit rapport wordt een studie beschreven die door de bovengenoemde bureau's is verricht naar de kenmerken van het lange afstandsverkeer in Nederland. Het voornaamste doel van deze studie is het ontwikkelen van een model voor het lange

van de opvattingen over een en ander zowel in gemeentelijke als in provinciale kring. Dat ook bij de provincies de meningen hier en daar nog al verschillen komt in het rapport nog eens duidelijk naar voren.

9vO 23-6-83

T. Renes

*F.P.C.L. Tonnaer, **Wikken en beschikken**. Een onderzoek naar verbeteringsmogelijkheden in de samenhang van de besluitvorming, in het bijzonder op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1982 (Rechts Reeks), 379 pagina's, f 36,50.*

Dit boek is de handelseditie van het proefschrift van de Limburgse provinciaal ambtenaar en bestuursjurist drs. F.P.C.L. Tonnaer. Het bevat een onderzoek naar de mogelijkheid of en hoe bij overheidsbeslissingen alle relevante belangen in de afweging zouden kunnen worden betrokken.

In de huidige bestuurlijke praktijk constateert de auteur het verschijnsel van de zogenaamde 'belangeneliminatie'. Vooral de Kroon zou zich hieraan bezondigen bij beslissingen in beroep: 'Zonder inhoudelijk op een aantal bezwaren in te gaan, worden de daarachter liggende belangen als niet ter zake dienende buiten beschouwing gelaten met een beroep op regeling daarvan in een ander wettelijk kader' (pag. 8).

Is deze attitude niet onontkoombaar, gelet op de aard van het administratiefrecht: een complex van afzonderlijke regelingen ten behoeve van bijzondere openbare belangen? Nee, aldus Tonnaer, naast specifieke bezitten onze overheden op basis van Grondwet en organieke wetten ook algemene bevoegdheden ter vervulling van hun openbare taken. Bij inachtneming van deze algemene bevoegdheden kan pas sprake zijn van belangenafweging indien verschillende bijzondere belangen, die in meerdere bijzondere regelingen bescherming hebben gevonden, in de afweging worden betrokken. Het administratiefrechtelijk systeem van wetgeving moet daartoe worden aangepast, de betreffende wettelijke regelingen moeten onderling met elkaar worden verbonden.

Deze redenering, die de kern vormt van Tonnaers betoog, kan tot enkele vragen aanleiding geven. Gaat het bij belangenafweging met name in administratief beroep niet primair om afweging van een of meer bijzondere openbare belangen enerzijds en veelal particuliere belangen van appellanten anderzijds? En: als onze overheden nu reeds de algemene bevoegdheden zouden bezitten om in een concreet geval meerdere bijzondere belangen tegelijk te behartigen, is het dan wel vanzelfsprekend dat de betreffende wettelijke regelingen moeten worden aangepast?

Aan de hand van een geruchtmakende praktijkervaring – de vergunningsaanvraag ingevolge de Ontgrondingenwet voor het afgraven van een deel van het zogenaamde Plateau van Margraten, zulks ten behoeve van de mergelwinning – gaat Tonnaer na op welke wijze verschillende belangen in het beslissingsproces een rol spelen. Hij doet dat met name aan de hand van een vergelijkende analyse van vier administratiefrechtelijke wetten: de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Ontgrondingenwet, de

Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging. Zijn conclusie is in feite dat elk van deze wetten een eigen afwegingsproces kent, waarbij de eerste twee een afweging van alle in het geding zijnde belangen beogen, terwijl de laatste twee ieder op de bescherming van een bijzonder belang betrekking hebben.

Op zichzelf lijkt het in dit verband interessant dat Ontgrondingenwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds een afweging van alle in het geding zijnde belangen impliceren. Wederom dringt dan immers de vraag zich op of de oorzaak van het probleem der 'belangeneliminatie' wel in het administratiefrechtelijk systeem van wetgeving gelegen is. Heeft het probleem, voor wat betreft het administratief beroep bij de Kroon, niet mede te maken met een geneigdheid van de betreffende actoren om zich meer als geschillenbeslechtsers en rechtsprekers te zien dan als beleidsvormers?

Heeft het probleem misschien niet ook te maken met de grenzen van het menselijk bevattingvermogen, met de fysieke onmogelijkheid voor de actoren om – bij overheidsbeslissingen in het algemeen – steeds alle denkbare openbare belangen te overzien?

Men zou zich voorts de vraag kunnen stellen of onze administratiefrechtelijke wetgeving de onderhavige materie wel ten volle omvat, ja zelfs in aangepaste vorm wel ten volle zou kunnen omvatten. Het in casu gewichtigste openbaar belang, dat van de werkgelegenheid in het Limburgse, is bijvoorbeeld niet terug te vinden in een wet, maar – zoals de auteur op meerdere plaatsen meedeelt – in een beleidsstuk van rijks- en provinciale overheid gezamenlijk: de zogenaamde Perspectievennota Zuid-Limburg. Overigens valt over het geheel genomen op dat Tonnaer niet zeer gebukt gaat onder reserves ten aanzien van het huidige gebruik, de toelaat- en toepasbaarheid alsmede de effectiviteit van de wet als beleidsinstrument.

Een andere nog sluimerende vraag, die al lezende meer gaat intrigeren, is die naar de betekenis en de reikwijdte van het begrip 'belang'. Waarom legt Tonnaer zo de nadruk op openbare belangen, die relevant genoeg zijn om in wettelijke regelingen te worden beschermd? Hoe zwaar wegen in dat verband de vanuit de samenleving aangedragen particuliere belangen, hoe zwaar de persoonlijke en groepsbelangen van de aan het beleidsproces deelnemende actoren? Wat het eerste betreft: Tonnaer lijkt openbare belangen te zien als een min of meer vanzelfsprekende en getrouwe weerspiegeling op overheidsniveau van de belangrijkste maatschappelijke belangencomplexen (vgl. bijvoorbeeld pag. 230/231). Tonnaer gaat dan toch wat licht voorbij aan de kwestie wie eigenlijk uitmaakt welke belangen relevant genoeg zijn om tot openbaar belang te worden verheven. Gelukt dit ooit een individueel particulier belang? Hoe kan een kennelijk volmaakt samengestelde politieke agenda nog zoveel maatschappelijk ongenoegen oproepen als tegenwoordig het geval is? Realistischer zou dan ook de erkenning zijn dat de vraag, welke maatschappelijke belangen tot de politieke agenda doordringen en welke vervolgens tot wettelijk beschermd openbaar belang promoveren, wordt uitgevochten in een ondoorzichtig machtsproces, waarin tevens andere individuele of groepsbelangen, namelijk die van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers zelf, de 'af-

weging' bepalen, het maatschappelijk belangenpanorama intussen grondig vertekenend.

Om dergelijke, hoewel misschien ook meer specifiek sociaal-wetenschappelijke, aspecten bekومت Tonnaer zich niet in de eerste plaats. Uit zijn aanbevelingen spreekt een geloof in het ideaal van een technisch perfecte en rationele bestuurlijke ordening, waarin slechts een ondergeschikte rol kan resteren voor menselijke beperkingen en zwakheden. Bedoelde aanbevelingen, waarvan de voorgestelde praktische uitwerking overigens niet steeds concrete (wettelijke) maatregelen voor de geest roept, komen kort samengevat op het volgende neer. In plaats van het begrip integrale planning, waarvan de pretentie om alles te kunnen omvatten naar de mening van Tonnaer onhaalbaar is gebleken, zou naar een 'integratieve' planning moeten worden gestreefd. Bij zo'n integratieve planning gaat het niet om het totaal, maar om de samenhang, met name om het onderling afstemmen van deelplannen die naar aantal en inhoudelijk samenvallen met vijf hoofdbeleidsgebieden à la commissie-Vonhoff. Op provinciaal niveau resulteert dit in een 'geleed planningssysteem', met een koppeling zowel naar het beleid van het Rijk als naar dat van de gemeenten.

Het voert in het bestek van deze beschouwing te ver om Tonnaers denkbeelden in een meer uitgewerkte vorm te behandelen. De lezer neme daartoe het proefschrift zelf ter hand, ook met het oog op de andere verdiensten die hieraan toekomen. De belangrijkste verdienste – ondanks de uiteraard altijd mogelijke kritiek – is dat Tonnaer nadrukkelijk de aandacht heeft gevestigd op de belangrijke rol van de belangenafweging in het beleidsproces. Voorts worden vooral in beschrijvende zin zeer veel actuele bestuurlijke onderwerpen aan de orde gesteld, in het bijzonder in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Dat maakt het boek tot een veelzijdige vraagbaak voor ieder die zich voor de huidige stand van zaken in de praktijk van het openbaar bestuur interesseert.

Mr. H. Aardema

Prof. mr. H. van den Brink, **Recht voor politieke partijen**, VUGA-uitgeverij, 's-Gravenhage, 1982, 208 blz.

Op 21 juni 1982 sprak prof. mr. H. van den Brink een oratie uit onder de titel 'Een wet op de politieke partijen'. Enkele maanden later verscheen het bovengenoemde boek, waarin de inaugurele rede – weliswaar in verkorte en gewijzigde vorm – is opgenomen.

In het boek gaat het volgens de auteur vooral om de vraag naar de juridische (dat wil zeggen: op zelfhandhaving gerichte) ordening van ons staatsbestel, in het bijzonder van de politieke partijen daarbinnen, én om de kritische toetsing: is er wel sprake van een toereikende juridische ordening? Het boek richt zich op een brede doelgroep: zowel juristen als geïnteresseerde burgers zouden er kennis van moeten nemen.

Onder punt 1) wordt een korte aanduiding gegeven van de inhoud van het boek, onder 2) worden enkele opmerkingen gemaakt over de vorm, terwijl onder 3) een weging en beoordeling plaats vindt van

de voorstellen die door Van den Brink worden geopperd.

1. In de eerste twee hoofdstukken van het boek wordt een omlijning gegeven van de juridische situatie van de politieke partij (hfdst. 1 partij en recht, hfdst. 2 partij en grondwet). Van den Brink constateert dat ten aanzien van de politieke partijen speciaal wettelijk recht nauwelijks voorhanden is. 'Toch is het partijrecht omvangrijk: het zijn de door de partijen zelf in het leven geroepen regels die het partijleven beheersen (statuten, huishoudelijke reglementen, verkiezingsreglementen en dergelijke).' Betreurd wordt dat de grondwet er het zwijgen toe doet waar het betreft de in een democratisch systeem onmisbare partij-politieke activiteit, eveneens betreurt Van den Brink de zo geringe staatsrechtelijke aandacht voor het verschijnsel politieke partij. Eén der hoofdconclusies in deze hoofdstukken is dat de plaats van de politieke partij in het privaatrecht niet meer van deze tijd is, vooral nu de liberale fase in de ontwikkeling van de staat voorbij is. 'In de fase van vermaatschappelijking van het recht (het publiek- zowel als het privaatrecht) – het ontwikkelingsstadium waarin wij thans verkeren –, vervagen de grenzen tussen staat en maatschappij, tussen publiek- en privaatrecht, en wordt ook het terrein voor staat en publiekrecht steeds wijder: publicering en verstatelijking. Het wordt dan ook tijd om de politieke partijen een publiekrechtelijke status toe te kennen. De wetenschap zal de wegen moeten wijzen.'

In de hoofdstukken 3 t/m 6 richt Van den Brink de blik op de politieke werkelijkheid. De vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk door volksvertegenwoordigers wordt als een fictie bestempeld. Van den Brink verzet zich tegen het bestaan van zoiets als een 'algemeen nationaal idee dat aan ons volksbestaan ten grondslag ligt.' 'Kamerleden representeren in het beste geval een idee, in het slechtste een groepsbelang.' Kamerleden dienen meer en meer als partij-afgevaardigden te worden beschouwd, de fracties gaan in het parlementaire gebeuren een steeds belangrijker rol spelen. In de huidige, parlementaire werkwijze zijn het vooral de fracties die het politieke gezicht van de Kamer bepalen, en veel minder de formeel zelfstandige parlementariërs. De politieke partijen hebben zich in vrijwel alle onderdelen van het staatsbestel een aanzienlijke invloed verworven. Van den Brink behandelt achtereenvolgens: de kabinetsformatie, de financiële verhouding tussen partij en (kandidaat) volksvertegenwoordiger, de kandideringsprocedures, het terugroepingsrecht. Is de Nederlandse democratie vanwege de grote partijinvloed een partijendemocratie? Van den Brink beantwoordt deze vraag met een ja en een nee. Ja: de invloed van de politieke partijen is onmiskenbaar, een vertegenwoordigende democratie zonder politieke partijen laat zich niet meer denken. Nee: als intermediaire instellingen tussen staat en burger bezitten de partijen geen monopoliepositie, zij moeten hun schakelfunctie delen met allerlei andere intermediaire organisaties. Dient de verdere ontwikkeling van de partijendemocratie te worden gestimuleerd? Van den Brink antwoordt bevestigend, maar stelt als voorwaarde een uitbouw van de interne partij-democratie. Interne partij-democratie die door wetgeving bereikt moet worden.

TvO 9-12-82

B.C. Bröcking en H.J.A.M. van Geest, m.m.v. S.F.L. Baron van Wijnbergen, **Anticiperen en ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het functioneren van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op gemeentelijk niveau, met name de anticipatiebepalingen (art. 50,8 Woningwet j° 19 Wet op de ruimtelijke Ordening).** W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1982 (Rechts Reeks), 242 pagina's, prijs f 49,75.

Aan het boek 'Anticiperen en ruimtelijk beleid' ligt ten grondslag het bestuderen van 959 dossiers en het voeren van ruim 50 gesprekken met ambtenaren en bestuurders van de 11 provincies, het openbaar lichaam Rijnmond en 30 nauwkeurig geselecteerde gemeenten.

De auteurs van het boek, de socioloog B.C. Bröcking en de jurist H.J.A.M. van Geest van de afdeling bestuursrecht van de Nijmeegse juridische faculteit, menen dat hun onderzoeksopzet sociaal wetenschappelijk gezien 'redelijke garanties inhoudt ten aanzien van het doel van het onderzoek: inzicht verwerving in het gebruik van de anticipatiemogelijkheden' (p. 26 en 38).

De studie van Van Geest en Bröcking beoogt een combinatie van sociaal wetenschappelijk/sociologisch en rechtswetenschappelijk onderzoek te bieden (p. 26).

In het tweede hoofdstuk van het boek, waarin opzet en methode van het onderzoek worden uiteengezet, komt echter geen verantwoording voor van het rechtswetenschappelijke deel ervan, noch van de poging tot combinatie met de sociaal wetenschappelijke benadering.

In het boek staat, hoe kan het anders, het onoplosbare dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in het ruimtelijk beleid centraal. Dit blijkt al onmiddellijk in het eerste hoofdstuk bij de beschrijving en het aangeven van de doelstelling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: WRO). Het blijkt ook uit de dubbele probleemstelling, die, zoals de schrijvers uitdrukkelijk meedelen (p. 3), 'op grond van de bedoeling van de wetgever en statistische gegevens met betrekking tot het aantal anticipaties en het aantal bouwvergunningen werd geformuleerd'. Deze probleemstelling luidt als volgt:

- a. hoe worden de anticipatiebepalingen gebruikt en waarom wordt voor anticipatie gekozen;
- b. wordt, gezien de grote aantallen anticipaties, de rechtsbescherming onderbelicht gelaten.

De auteurs hebben zichzelf bij hun onderzoek, aldus het tweede hoofdstuk, enkele methodische beperkingen opgelegd. Alleen de anticipaties gedurende de periode 1 augustus 1970-31 december 1978 zijn onderzocht en de anticipatie als bedoeld in art. 46 lid 8 WRO is, omdat die een wezenlijk ander karakter zou hebben, buiten beschouwing gebleven. Ook het vraagstuk van de zogenaamde horizontale coördinatie – in zekere zin kunnen immers ook woonwagenvet, afvalstoffenwet, enz. ... anticiperend werken in de praktijk van het ruimtelijk beleid – blijft in het boek onbesproken.

In de hoofdstukken 3 t/m 6 presenteren de schrijvers

de gegevens van hun onderzoek.

Het derde hoofdstuk, getiteld 'Achtergronden en instrumenten', levert als voornaamste bevindingen op dat de gemeentelijke capaciteit (mankracht, deskundigheid) om ruimtelijk beleid te voeren veelal gering is, de wil/bereidheid om te komen tot planmatig beleid wisselend en de afstemming/coördinatie met het provinciale en rijksbeleid problematisch. Tevens wordt geconstateerd dat de aanpassingsproblemen aan de nieuwe WRO na de invoering in 1965 erg groot zijn geweest, alsmede dat veel gemeenten liever informele structuurschetsen hanteren dan de wettelijke structuurplannen.

Het vierde hoofdstuk, handelende over 'De gemeentelijke anticipatiepraktijk', bevat de belangrijkste – zij het niet verrassende – uitkomst van de studie, namelijk dat de anticipatie niet alleen meer als het vooruitlopen op een in procedure zijnde bestemmingsplan wordt gezien, maar ook wordt gebruikt als een op zichzelf staand instrument voor de ruimtelijke beleidsvoering. De colleges van gedeputeerde staten zijn hierbij actief betrokken.

Ook blijkt dat het gebruik van de anticipatie als zelfstandig beleidsinstrument niet altijd gepaard hoeft te gaan met ad hoc beleid. In hoeverre dit het geval is hangt af van de wils- en bestuurskracht van het betrokken gemeentebestuur.

In het vierde hoofdstuk constateren de schrijvers tevens dat 50% van de door hen onderzochte anticipaties oneigenlijk moet worden genoemd, in de zin dat niet over een herkenbare op schrift gestelde planologische visie kan worden beschikt, alsmede dat 30% van hun informanten niet bekend bleek met het door de wetgever beoogde doel van de anticipatiebepalingen.

In het vijfde hoofdstuk komen we de 'Beoordelaars van het anticipatiegebruik' tegen: de rechter en de Kroon. Ook zij, zo leert het jurisprudentieonderzoek van Van Geest en Bröcking, werken mee aan het gebruik van de anticipatie als een zelfstandige planningsprocedure, 'mits er voldoende rechtsbescherming geboden wordt, de belangenafweging de toets der kritiek kan doorstaan en een volstrekt ad hoc beleid vermeden wordt' (p. 124).

Het zesde hoofdstuk brengt het tweede deel van de probleemstelling aan de orde: de 'Rechtsbescherming'. Tot 1972 is deze volgens de auteurs verwaarloosd, maar rond 1972 is het provinciale circulaire-recht op het punt van de rechtsbescherming dusdanig volgroeid dat derden belanghebbenden zich desgewenst voldoende kunnen doen horen. Volgens het onderzoek houden de gemeenten zich in het algemeen goed aan dit circulairerecht. Met de komst van de wet-AROB in 1976 werd tenslotte de 'kop op de rechtsbescherming' gezet, met als belangrijkste neveneffecten voor de gemeenten: meer werk, maar veelal ook een zorgvuldiger besluitvorming.

Opmerkelijke constatering van de auteurs zijn dat circa 7% van de anticipaties vergezeld gaat van bezwaren en dat AROB-beroep van derden belanghebbenden nog weinig voorkomt. Mijn indruk vanuit de praktijk was bepaald negatiever.

Na de presentatie van de onderzoeksgegevens in de hoofdstukken 3 t/m 6 resteren in het boek nog drie hoofdstukken, zodat de lezer nog heel wat verwacht wat betreft suggesties tot verbetering van de gebleken situatie. In deze verwachting wordt de lezer echter teleurgesteld.

In hoofdstuk 7, getiteld 'De wetgever en de anticipatiebepalingen', doen de onderzoekers, na opgemerkt te hebben dat de thans bij de Tweede Kamer aanhangige wijzigingen van de WRO aan de werkelijke oorzaken van het veelvuldige anticipatiegebruik geen aandacht besteden, zelf enkele niet ingrijpend bedoelde voorstellen tot wetswijziging, die aan het wettelijke systeem niets beogen af te doen. Bröcking en Van Geest hebben niet de illusie dat het probleem van de anticipatieprocedure als zelfstandig planningsproces kan worden opgelost, omdat 'er meer oorzaken van het anticipatiegebruik zijn dan de manco's in de bestaande wettelijke regelingen' (p. 160).

Dit laatste nu kan ik, ofschoon met de schrijvers bevestigend dat de wetgever het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit inderdaad niet kan oplossen (p. 200), niet goed begrijpen. Waar het onderzoek overtuigend aantoont dat één vrijstellingsbepaling van de WRO is uitgegroeid tot een voor het ruimtelijk beleid belangrijk zelfstandig planningsproces, compleet met een door de wetgever niet voorziene procedure, is dunkt mij toch wel enige bezinning ten aanzien van de in de WRO wél uitgebreid geregelde procedures, waarmee het ruimtelijk beleid had moeten worden gevoerd, op haar plaats. Sterker nog: het door Bröcking en Van Geest verrichte onderzoek geeft, hoewel het geen vergelijkend cijfermateriaal verstrekt over de bestemmingsplanprocedure, voedsel aan de gedachte dat de bestemmingsplanprocedure beter maar weer kan worden afgeschaft, omdat de praktijk van het ruimtelijk beleid zich als het er op aankomt toch langs andere kanalen – die van de anticipatie – beweegt.

Maar 'als oplossing de anticipatieprocedure te beschouwen als volwaardig alternatief planningsproces ... tast het wettelijke systeem aan, ondergraaft het zelfs', aldus de schrijvers (p. 153). Stelselmatig – hun probleemstelling werd immers 'op grond van de bedoeling van de wetgever' geformuleerd – blijven zij derhalve de wet als in essentie onaantastbaar uitgangspunt van hun onderzoek beschouwen.

Vanuit dit uitgangspunt kan inderdaad van kritiek op de bestemmingsplanprocedure geen sprake zijn. De schrijvers gebruiken hiervoor echter andere argumenten: de gemeentelijke capaciteitsproblemen en niet de lengte van de bestemmingsplanprocedure zou de primaire oorzaak van het anticipatiegebruik zijn (p. 149). Maar staan beide niet direct met elkaar in verband?

In het achtste hoofdstuk, 'Administratieve wetgeving en planning', verdedigen Bröcking en Van Geest uitvoerig een idee dat volgens hen een oplossing voor veel van de gesignaleerde problemen kan brengen: een jaarlijkse rapportageplicht van b. en w. aan de gemeenteraad omtrent het gevoerde ruimtelijk beleid.

Dit idee komt mij niet zo geslaagd voor. In de eerste plaats vindt een dergelijke rapportage in de gemeentelijke praktijk feitelijk al plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingsbehandeling, in de tweede plaats staan de raad reeds voldoende middelen ten dienste om zich van een bepalende en continue betrokkenheid bij het ruimtelijk beleid te verzekeren (commissies RO e.d.) en in de derde plaats is de verhouding tussen b. en w. en de raad een gemeenterechtelijke aangelegenheid die naar haar aard in ieder geval niet in de WRO thuishoort.

Het negende en laatste hoofdstuk van het boek bevat tenslotte nog enkele, vooral samenvattende, 'Slotbeschouwingen'.

Mijn slotindruk is dat Bröcking en Van Geest met gedegen onderzoek, dat veel waardevol materiaal bevat voor wie zich met de ruimtelijke ordening bezighoudt, het vermoeden hebben bevestigd dat de praktijk van het ruimtelijk beleid zich noodwendig voor een aanzienlijk deel buiten de WRO om via de anticipatie als zelfstandig planningsproces voltrekt, maar dat zij zijn teruggedeeinsd voor een belangrijke conclusie die hierbij past: de omstandige bestemmingsplanprocedure lijkt achterhaald door de behoefte van de praktijk aan een meer procesmatige planfiguur.

Mr. H. Aardema

Wetgevingskroniek

A. Nieuwe wetsontwerpen

17 441 *Goedkeuring van de op 7 december 1981/4 maart 1982 te 's-Gravenhage tot stand gekomen briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika houdende een Overeenkomst inzake de installatie van een militair televisiestation te Soesterberg*

Ingediend: 30 augustus 1982

Een niet zo zeldzaam voorbeeld van een overeenkomst, die op verzoek van een genoegzaam aantal leden van de Tweede Kamer (44) aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-generaal wordt onderworpen.

17 503 *Invoering van een heffing op meeropbrengsten van gewonnen aardgas (Wet heffing meeropbrengst aardgas)*

Ingediend: 17 juli 1982

Het wetsontwerp beoogt het wettelijk aandeel van de Staat in de toegenomen opbrengsten van in Nederland en op het Nederlandse deel van het continentaal plat gewonnen aardgas te vergroten.

17 520 *Wijziging van de Wet selectieve investeringsregeling en van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (wijziging inzake gebouwen en installaties ten dienste van het landbouwbedrijf)*

Ingediend: 16 augustus 1982

Dit wetsontwerp beoogt de agrarische sector uit te sluiten van de regionale investeringsfaciliteiten krachtens de Wet investeringsrekening (WIR), alsmede een versoepeling te bewerkstelligen in de landbouvvrijstelling inzake de heffing krachtens de Wet selectieve investeringsregeling (Wet SIR).

5 en 11 november 1982



Nieuwe publicaties

mr. D.A. Lubach,
Beleidsvereenkomsten (dissertatie).
*Uitg. Kluwer, Deventer, 1982, 336 blz.,
ISBN 90 268 1300 7, f 65,—*

Met name ook in de praktijk van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is het bestaan van overeenkomsten, zowel tussen overheidslichamen onderling als tussen overheid en burger, een verschijnsel dat de laatste jaren in toenemende mate voorkomt. In dat verband treft men enerzijds aan figuren die met termen als basisakkoord, convenant en complementair bestuur zijn aangeduid, anderzijds bijvoorbeeld overeenkomsten tot verkoop en uitgifte in erfpacht van gronden, projektontwikkelingscontracten, alsmede het door veel gemeenten op privaatrechtelijke voet gevoerde beleid met betrekking tot vestiging en distributie van woonruimte.

Deze en aanverwante figuren, die in ieder geval gemeen hebben dat het overheidsbeleid in meer of mindere mate in het geding is, hebben met name in juristenkring reeds tot meerdere discussies en studies — waaronder thans twee proefschriften — aanleiding gegeven.

Wat in 1981 de privaatrechtelijk georiënteerde dissertatie van J. Spier, getiteld "Overeenkomsten met de Overheid", het daglicht zag, is op 29 april 1982 de bestuursjurist D.A. Lubach aan de Groningse universiteit gepromoveerd op het onderwerp "Beleidsvereenkomsten". De ondertitel van de laatste studie luidt blijkens het derde voorblad van de handelseditie: "Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid". Het boek bevat een uitgebreide juridische behandeling van het begrip beleidsvereenkomst. De schrijver verstaat hieronder:

"Een overeenkomst die door de overheid wordt gehanteerd ter directe behartiging van haar specifieke overheidstaak, betreffende de hantering van haar privaatrechtelijke en/of publiekrechtelijke bevoegdheden, gesloten tussen overheid en particulier en/of overheden onderling".

Een ruime omschrijving derhalve. De term bestuursovereenkomst wordt door de auteur dan ook als synoniem van de term beleidsvereenkomst opgevat.

Het boek ontleent zijn waarde reeds aan het uitvoerige tweede hoofdstuk, waarin het Westduitse recht inzake "öffentlich-rechtliche Verträge" wordt besproken. Dit is niet slechts interessant omdat in de Nederlandse rechtsvergelijkende literatuur ter zake de meeste aandacht uitgaat naar het Franse systeem, maar ook omdat men in West-Duitsland sinds 1976 over een nieuw "Verwaltungsverfahrensgesetz" beschikt, waarin een wettelijke regeling van de "öffentlich-rechtliche Verträge" voorkomt. Aan deze wettelijke regeling kunnen, aldus Lubach op enkele plaatsen verderop in het boek, sommige ook voor het Nederlandse recht te overwegen elementen worden ontleend.

In de volgende hoofdstukken worden beschouwingen gewijd aan de ontwikkelingen in het Nederlandse recht. Het derde hoofdstuk beoogt in algemene zin de plaats van de beleidsvereenkomst in het Nederlandse recht te traceren, in het vierde, vijfde en zesde hoofdstuk worden achtereenvolgens de precontractuele fase (met name het vraagstuk van de contractswijgering), de rechtsgeldigheid en de uitvoering van de beleidsvereenkomst behandeld. In een zevende en laatste hoofdstuk wordt tenslotte aandacht aan de competentieverdeling tussen burgerlijke en administratieve rechter geschonken. Lubach formuleert in de laatste zin van zijn studie nog eens het doel ervan: "een gelijkwaardige plaats van de overeenkomst als beleidsinstrument voor de overheid naast andere beleidsinstrumenten". Hij is daartoe in zijn studie op zoek gegaan naar het op beleidsinstrumenten toepasselijke recht, zowel het bestaande als het door hem gewenste. Daarbij staat het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht niet centraal — de overeenkomst wordt gezien als een algemeen rechtelijke rechtsfiguur. Lubach constateert uiteindelijk dat zowel ten aanzien van de contractswijgering als ten aanzien van de rechtsgeldigheid en de uitvoering van de overeenkomst is gebleken dat voor het toepasselijke recht bepalend is dat de beleidsvereenkomst wordt gehanteerd als instrument van overheidsbeleid.

Waar Lubach nadrukkelijk wijst op de noodzaak om de beleidsvereenkomst als beleidsinstrument van de overheid te zien, valt het op dat in het hier nog niet gereleveerde eerste hoofdstuk, getiteld: "De overeenkomst als instrument voor overheidsbeleid", naar mijn gevoel niet wordt

aangegeven hetgeen de lezer onder "instrumenteel" dient te verstaan.

Niet aan de orde komt de principiële discussie die is gevoerd naar aanleiding van de introductie van de beleidsinstrumentele visie op het bestuursrecht (door P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout in het in 1978 verschenen boek "Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat") met name over de relatie tussen het instrumentele en het rechts(beschermings)karakter van het bestuursrecht.

In het boek komt overtuigend naar voren dat door de omstandigheid dat de overheid en haar beleid aan het spel deelnemen de traditionele (privaatrechtelijke) kijk op de beleidsvereenkomst hier niet steeds kan voldoen. Over de derhalve relevante begrippen overheid en beleid is Lubach kort. Ten aanzien van beide begrippen volstaat hij er mee de gezaghebbende omschrijvingen van Hoogerwerf instemmend te citeren. De benadering van Lubach is dan ook uitsluitend juridisch bedoeld. Maar zijn het niet ook politieke machtsfactoren die het juridische wezen van de beleidsvereenkomst mede behoren te bepalen? (Een zodanige benadering treft men wel aan in het eveneens dit jaar verschenen boekje van de politicoloog H.J. Aquina, getiteld: "Overeenkomsten tussen overheden", maar deze onderkent naar mijn indruk op zijn beurt onvoldoende de betekenis van de beleidsvereenkomst als juridisch fenomeen.)

Niettemin heeft de door Lubach gepresenteerde grondige juridische behandeling van het verschijnsel beleidsvereenkomst in zijn vele gedaanten ongetwijfeld voor bestuurstheorie en -praktijk een grote waarde. Dat geldt zeker ook voor de lezers van dit blad, mede omdat Lubach zijn betoog veelvuldig adstrueert met voorbeelden uit de sfeer van de ruimtelijke ordening.

mr. H. Aardema

P.A. Schat en J.P. Groenendijk,
Macht en ruimte; een grootwinkelbedrijf in gevecht met twee gemeenten.
*Uitg. Roma, Haarlem, 1982, 144 blz.,
ISBN 90 228 2529 9, f 19,50*

Macht en ruimte is de eerste, niet onverdienstelijke, uitgave in een nieuwe serie van uitgeverij Roma onder de titel "Bewoonbare aarde?". De redactie van deze serie wil zich richten op actuele vraagstukken van ruimtelijke aard; verwacht mag worden dat hiermee zeker in een behoefte voorzien kan worden.

Actualiteiten, mededelingen, reacties van lezers

Meer aandacht gewenst voor het voorstel tot wijziging van artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening

door Mr. H. Aardema*

Het is opmerkelijk hoe weinig aandacht in het kader van het bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte wetsontwerp 14889 betreffende de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening¹ tot nu toe verhoudingsgewijs aan artikel 11 van deze wet wordt besteed.

Zowel in de uit 33 pagina's bestaande memorie van toelichting als in het uit 66 pagina's bestaande voorlopig verslag van de vaste Kamercommissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening alsook in de uit 97 (+ bijlage van 8) pagina's bestaande memorie van antwoord wordt nog niet eens één pagina door opmerkingen inzake artikel 11 in beslag genomen.²

En dat terwijl het hier gaat om een wetsartikel dat de grondslag vormt van het globale bestemmingsplan, waaraan onlangs nog een geheel themanummer van dit tijdschrift werd gewijd³ en waarvan de Raad van advies van de ruimtelijke ordening (RARO) heeft blemtoond dat het, in combinatie met een uitwerkingsplan, ziet op een afzonderlijke meer procesmatige en flexibele bestemmingsplanprocedure, waarvan het gebruik dan ook zou moeten worden bevorderd.⁴

Een artikel ook dat, zoals bekend, oorspronkelijk zelfs een imperatief karakter was toegedacht voorzover het zou gaan om gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking zouden komen.⁵

De oorzaak van een dergelijke geringe aandacht in het kader van de wetswijziging kan zonder twijfel niet worden gevonden in de omstandigheid dat artikel 11 in de praktijk zo goed zou functioneren, of in het feit dat intussen in het aanhangige wijzigingsvoorstel een oplossing voor de in de praktijk gebleken problemen zou zijn aangedragen. Integendeel, zoals hierna nader wordt uiteengezet hebben de wijzigingen die thans ten aanzien van artikel 11 worden voorgesteld⁶ weinig van doen met de problemen die de praktijk bij het werken met artikel 11 ontmoet.

In de literatuur wordt sinds de invoering van de wet in 1965 met name steeds één grote boosdoener ten tonele gevoerd: de Kroonjurisprudentie inzake de „bij het plan te bepalen grenzen” binnen welke het plan kan worden gewijzigd. Dit moeten in de ogen van de Kroon objectieve grenzen zijn,⁷ een eis die aanvankelijk ook werd gesteld aan de „bij het plan te geven regelen” volgens welke het plan moet worden uitgewerkt.⁸ Algemeen is men nog steeds van mening dat deze objectieve grenzen nauwelijks naar genoegen van de Kroon in de bestemmingsplanvoorschriften zijn aan te geven. Een wijziging of althans verduidelijking van de Kroonjurisprudentie op dit punt wordt wenselijk bevonden.⁹

* Wetenschappelijk medewerker Instituut voor staats- en administratiefrecht van de Rijksuniversiteit te Utrecht.

1 Zie voor een overzicht: W. Kuizinga, Vernieuwd voorstel tot wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening, in: Tijdschrift voor openbaar bestuur 1981, pag. 327 e.v., 364 e.v. en 398 e.v.

2 Wetsontwerp 14889, nrs. 3, 8 en 10.

3 Bouwrecht 1982, pag. 547-591, weerslag van de postacademische leergang „Het globale bestemmingsplan als kader voor de bouwvoorbereiding”.

4 RARO, Tweede advies over de bestemmingsplanprocedure d.d. 24 mei 1978 m.n. pag. 11, Advies over de nadere voorstellen tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening d.d. 15 februari 1982, pag. 6 en 27.

5 Zie o.a. J. Wessel, Het globale bestemmingsplan als planologisch instrument in stedelijke gebieden, in: Bouwrecht 1982, pag. 549.

6 Met inachtneming van de nota van wijziging, wetsontwerp 14889, nr. 12, verschilt artikel 11 in het aanhangige wijzigingsvoorstel op de volgende punten van het vigerende artikel 11:

– Het eerste en tweede lid worden als volgt gelezen:

1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald, dat, tenzij de gemeenteraad zich daarbij een van deze bevoegdheden zelf heeft voorbehouden, burgemeester en wethouders volgens bij het plan te geven regelen het plan moeten uitwerken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen.

– Het derde t/m achtste lid worden vernummerd tot tweede t/m zevende lid.

– In het tweede, vijfde en zesde lid (nieuw) worden achter „burgemeester en wethouders” telkens ingevoegd: of, in voorkomend geval, de gemeenteraad.

– In het tweede lid (nieuw) wordt aan de eerste zin – met vervanging van de punt door een komma – toegevoegd: die in elk geval in de gelegenheid worden gesteld van hun bezwaren te doen blijken.

– Aan het tweede lid (nieuw) wordt de volgende zin toegevoegd: Met het besluit ontvangen Gedeputeerde Staten de bij burgemeester en wethouders of, in voorkomend geval, de gemeenteraad ingediende bezwaren onder mededeling tot welke uitkomsten het overleg heeft geleid.

– In het zevende lid (nieuw) vervallen de woorden: „van burgemeester en wethouders,” alsmede de komma achter bedoeld.

7 Zie voor een uitgebreid overzicht van de betreffende Kroonjurisprudentie: R. Crinice Le Roy, Ruimtelijke Ordening, Deventer (losbladig), aantekening 2 op artikel 11.

8 Zulks ondanks het gestelde in de nota van toelichting van de minister bij de invoering in 1976 van artikel 13a in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Vgl. Crinice Le Roy t.a.p. en met name ook het daar geciteerde KB van 18 augustus 1971 (Dordrecht).

9 Zie bijv. Crinice Le Roy t.a.p., Wessel t.a.p. pag. 553, alsmede S.F.L. Baron van Wijnbergen, Het globale bestemmingsplan, in: Bouwrecht 1982, pag. 554 e.v.

Een tweede dikwijls in het oog springende klacht betreffende het praktisch functioneren van artikel 11 is – in samenhang met de gewraakte Kroonjurisprudentie – dat het te weinig wordt toegepast en aldus zijn potentiële kwaliteit als centraal instrument ten behoeve van flexibele planvorming nooit goed heeft waargemaakt.¹⁰

Een derde naar mijn mening belangrijke negatieve faktor – wederom in nauwe samenhang met de Kroonjurisprudentie – schuilt in de figuur van de anticipatie. Niet alleen hebben de mogelijkheden die met name de artikelen 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en 50 achtste lid Woningwet in hun onderlinge betrekking bieden sinds 1965 ongetwijfeld een te gemakkelijk alternatief voor de gemeentebesturen gevormd om zonder gebruikmaking van artikel 11 toch tot de benodigde flexibiliteit te geraken,¹¹ maar daarnaast heeft de anticipatiefiguur ook nog binnen de constructie globaal bestemmingsplan – uitwerkingsplan c.q. wijzigingsplan toegeslagen en zich daarbij zelfs tot een zo te noemen binnenplanse dubbele anticipatie ontwikkeld.

Bij zo'n binnenplanse dubbele anticipatie¹² wordt zowel geanticipeerd op een nog in procedure zijnde bestemmingsplan met toepassing van artikel 50 achtste lid Woningwet (zo nodig in combinatie met een vrijstelling van vigerende bestemmingsplanvoorschriften ex artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening), als op een nog te maken uitwerking c.q. wijziging met toepassing van een daartoe in de bestemmingsplanvoorschriften geopende mogelijkheid. In zo'n geval kan het voorkomen dat Gedeputeerde Staten voor één bouwplan drie verklaringen van geen bezwaar moeten afgeven: een ingevolge artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening, een ingevolge artikel 50 achtste lid Woningwet en een ingevolge het in het bestemmingsplan opgenomen uitwerkings- c.q. wijzigingsvoorschrift indien dat – wat tegenwoordig veel het geval is – eveneens voorziet in een anticipatieconstructie inclusief benodigde verklaring van geen bezwaar van het provinciaal college.

Het behoeft nauwelijks betoog dat men in de praktijk van de ruimtelijke ordening met dergelijke procedureel-juridische uitwassen,¹³ waar betrokken burgers veelal geen touw meer aan kunnen vastknopen, op de verkeerde weg is. De voedingsbodem, waarop de beschreven uitwassen zo welig kunnen tieren, is naar mijn gevoel in de eerste plaats gelegen in de redactie van het eerste lid van artikel 11, om precies te zijn in de eerdergenoemde bij het plan „te bepalen grenzen” en „te geven regelen”. Het zijn deze grenzen en regelen die, geholpen door de Kroonjurisprudentie, tot een waar oerwoud van in ieder bestemmingsplan weer verschillende procedureregelingen zijn uitgegroeid, die ieder voor zich de procedureregeling die artikel 11 zelf geeft in het geldende derde t/m zevende lid vaak geheel opzij zetten en overbodig maken.

In dit oerwoud is het slecht toeven, zelfs de rechter ziet soms door de bomen het bos niet meer. Ter illustratie kan worden gewezen op de beschikking van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak d.d. 9 september 1980 (Haarlem, Bouwrecht 1980 pag. 27 e.v., met

noot R. Crince Le Roy).

Deze uitspraak kwam erop neer dat, indien een globaal bestemmingsplan vigeert en voorts niet wordt betwist dat een betrokken bouwplan met een intussen ter visie gelegd concept-uitwerkingsplan in overeenstemming is, de bouwvergunning zonder meer kan worden verleend. Als de zaak inderdaad zo simpel zou liggen, zou de gehele procedureregeling van artikel 11 derde t/m zevende lid voor onmiddellijke schrapping in aanmerking komen. In deze optiek van de voorzitter staan immers Gedeputeerde Staten buitenspel, hoeven belanghebbenden niet te worden gekend en is het maken van een definitief uitwerkingsplan weggegooid geld – op basis van een concept ervan kan toch de bouwvergunning al worden verleend.¹⁴

De geschetste ontwikkelingen zouden naar mijn mening voor de wetgever aanleiding dienen te zijn tot enige bezinning waar het redigeren van een nieuw artikel 11 in het geding is. Het is niet slechts en niet primair de (Kroon)jurisprudentie die wijziging of verduidelijking behoeft, maar het zijn tevens en in eerste instantie diepere oorzaken die het met het oog op de bestuurspraktijk waard zijn om kritisch door de wetgever te worden bekeken, te weten de redactie van het eerste lid van artikel 11 voor wat betreft de bij het plan „te bepalen grenzen” en „te geven regelen”, alsmede de rol van de anticipatiefiguur in dit verband.

Daarbij behoeft niet te worden uitgesloten dat de redactie van het eerste lid op dit punt weinig anders zal kunnen luiden dan thans het geval is, maar laat dan tenminste ten behoeve van met name de gemeentebesturen door de wetgever aantoonbaar worden nagedacht over de vraag – en vervolgens wellicht nader geregeld dan wel aangeduid – aan welke eisen nu precies de beruchte objectieve grenzen hebben te voldoen en wat de verhouding is tussen de procedureregeling die op voet van artikel 11 eerste lid in het bestemmingsplan kan worden opgenomen en de procedureregeling die artikel 11 derde t/m zevende lid zelf beoogt te geven.

10 Vgl. reeds C. Harinck, Het globale bestemmingsplan, NIROV-publikatie Alphen a/d Rijn 1972. Voor de huidige situatie: Van Wijnbergen t.a.p. pag. 554.

11 Zoals bekend veelal op oneigenlijke en met de wet strijdige wijze. Vgl. reeds R. Crince Le Roy, Onrecht in de ruimtelijke ordening (rede), Deventer 1972. Voor de huidige situatie: B.C. Bröcking en H.J.A.M. van Geest, Anticiperen en ruimtelijk beleid, Zwolle 1982.

12 Van een dubbele anticipatie spreekt men in meer algemene zin indien wordt geanticipeerd in afwijking van een nog in procedure zijnde bestemmingsplan op een nog weer nieuwer in procedure genomen bestemmingsplan; hier hoeft derhalve geen sprake te zijn van een globaal bestemmingsplan.

13 Door de Afdeling rechtspraak echter geaccepteerd, vgl. Crince Le Roy, Ruimtelijke Ordening, aantekening 8 op artikel 11. Vgl. tevens Wnd.Vz. Afd. rechtspraak 27 oktober 1981 (Haarlemmermeer, AB 1982, nr. 85) en met name de noot van Crince Le Roy onder deze uitspraak.

14 Zie over deze uitspraak voorts H. Aardema, Bouwen en onteigenen op basis van een globaal bestemmingsplan, volgt de Afdeling rechtspraak ten onrechte de Kroonjurisprudentie?, in: Bouwrecht 1981, pag. 20 e.v., alsmede Crince Le Roy a.w., aantekening 10 op artikel 11.

Uitgerekend het hier bedoelde gedeelte van het eerste lid van artikel 11 blijft in het thans aanhangige wijzigingsvoorstel volstrekt onbesproken.¹⁵

De wijzigingen die volgens het wetsvoorstel wél in artikel 11 zouden moeten worden aangebracht, zijn in hoofdzaak tweërlei: a. de gemeenteraad moet zich de bevoegdheden¹⁶ tot uitwerken c.q. wijzigen zelf kunnen voorbehouden, en b. de invoeging van een pseudo-bezwarenprocedure. Deze wijzigingen geven niet alleen geen oplossing voor de geschetste hoofdkwaal van artikel 11, zij zijn bovendien op zichzelf bepaald voor tegenspraak vatbaar.

In de vaste Kamercommissie voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting hebben de leden van de CDA-fractie, geïnspireerd door de RARO (tekenend is dat blijkens het voorlopig verslag de overige partijen in het geheel niets te berde hebben gebracht over artikel 11) de voorgestelde veranderingen wel kort aan de kaak gesteld, maar in de memorie van antwoord werden de naar voren gebrachte bezwaren vervolgens ietwat lakoniek en weinig overtuigend terzijde geschoven.¹⁷

Met de RARO ben ik het evenals o.a. Van Wijnbergen¹⁸ volkomen eens dat het te introduceren voorbehoud door de gemeenteraad beter achterwege kan blijven. Het zal naar mag worden verwacht nauwelijks tot het beoogde veelvuldiger gebruik van artikel 11 kunnen leiden. De uitwerking en wijziging horen naar hun aard en uit een oogpunt van efficiency thuis bij het college van burgemeester en wethouders; de gemeenteraad staan daarbij reeds voldoende middelen ten dienste – het blijkt ook uit de eerdergenoemde procedure-regelingen in bestemmingsplannen waarin tevens vaak een rol voor commissies ex artikel 61 e.v. gemeentewet wordt weggelegd – om zich in deze van een in hoofdlijnen bepalende rol te verzekeren. Bovendien wordt alleen maar nog meer complexiteit aan de wet toegevoegd en ontstaan aanzienlijke frictieproblemen met de normale bestemmingsplanprocedure.¹⁹

Ook de voorgestelde bezwarenregeling is naar mijn mening in essentie overbodig (wat is overleg anders dan althans de gelegenheid scheppen om eventuele bezwaren aan te horen?) en komt steeds meer op gespannen voet met de bedoeling van artikel 11 om na de met veel waarborgen omgeven bestemmingsplanprocedure op snelle en eenvoudige wijze tot uitwerking c.q. wijziging en bouwvergunningverlening te kunnen geraken. Met de mening van Wessel²⁰ dat de procedureregeling van artikel 11 met meer waarborgen ware te omgeven heb ik dan ook enige moeite. Daarbij komt dat de regeling ook nu al te veel associaties oproept met de elders in de wet geregelde werkelijke bezwarenprocedures.

Het is waarschijnlijk dat de oorzaak van de geringe aandacht voor artikel 11 in het kader van de aanhangige wetswijziging moet worden gezocht in de politieke gevoeligheid van vele overige onderwerpen die in wetsontwerp 14889 aan de orde worden gesteld. Tegen die achtergrond is een betrekkelijk oud en wellicht enigszins doodgelopen thema als dat van artikel 11 minder ingrijpend en interessant.

Naar het schijnt is ook de RARO intussen niet geheel ongevoelig voor deze politieke invloeden geble-

ven. In zijn eerder aangehaalde advies van 24 mei 1978 gewaagde de RARO nog uitvoerig over toepassingsmogelijkheden en diverse wenselijkheden ten aanzien van met name het globale plan, maar zijn jongste advies van 15 februari 1982 is over artikel 11 relatief kort geworden. De RARO is hierin echter niet de enige. Het Interprovinciaal overleg voor ruimtelijke ordening (IPO) bijvoorbeeld, in eerdere adviezen nog met ruime kritiek op de regeringsvoornemens ten aanzien van artikel 11, doet er over deze materie in zijn advies van 30 november 1981 geheel het zwijgen toe. En ook de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft in haar op 19 januari 1982 gedateerde advies met betrekking tot de onderhavige wetswijziging niets over artikel 11 op te merken.

Het gevaar is derhalve niet denkbeeldig, nu van regeringszijde aan de ooit geopperde kritiek nauwelijks is tegemoetgekomen, dat straks min of meer ongemerkt in de schaduw van het grotere werk der planologische kernbeslissingen e.d. een nieuw artikel 11 het staatsblad bereikt waarmee niemand iets opschiet. Enerzijds geeft het geen oplossing voor de werkelijke problemen in de praktijk, anderzijds bevat het nieuwe elementen die slechts overbodig en/of ongewenst zijn.

Een dergelijk nieuw artikel 11 kan er beter niet komen. Het verdient daarom aanbeveling dat in het kader van de thans aanhangige wetswijziging alsnog meer aandacht wordt geschonken aan artikel 11 en dan met name ook aan de vraag of en op welke wijze middels de wet aan de in de bestuurspraktijk gerezen problemen als geschetst in het vorenstaande het hoofd kan worden geboden. De suggestie van de RARO, onlangs nog in het genoemde advies van 15 februari 1982, om de begrenzing van de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid ook mogelijk te maken door kwalitatieve voorschriften – volgens de RARO ligt thans het accent te sterk op maten en getallen – kan in dat verband als uitgangspunten dienen²¹.

15 Hoewel van verschillende kanten wel geattendeerd is op het belang van de onderhavige problematiek. Men zie bijv. de adviezen van het IPO – laatstelijk in deze het advies van 31 mei 1979, pag. 3 – en de RARO, die heeft aanbevolen – advies van 15 februari 1982, pag. 48 – om in artikel 11 een lid in te voegen, volgens hetwelk de voorgeschreven regelen en grenzen geen objectieve grootheden behoeven te bevatten en voorts moeten dienen ter bescherming van de belangen, ten behoeve waarvan het plan wordt vastgesteld.

16 Strikt genomen is het gebruik van de term bevoegdheden onjuist. Er is weliswaar sprake van een bevoegdheid om van artikel 11 gebruik te maken, alsmede van een bevoegdheid tot delegatie aan burgemeester en wethouders, maar indien de gemeenteraad bij het bestemmingsplan bepaalt om zelf te willen uitwerken is hij daartoe vervolgens evenals burgemeester en wethouders dat zouden zijn tevens verplicht.

17 Wetsontwerp 14889, nr. 8 pag. 59 en nr. 10 pag. 90. Vgl. tevens het eerdergenoemde RARO-advies van 15 februari 1982, pag. 27.

18 Van Wijnbergen, t.a.p. pag. 556.

19 Zie hieromtrent bijv. het IPO-advies van 16 juli 1975, wetsontwerp 14889, nr. 5, pag. 19 en 20.

20 Wessel, t.a.p. pag. 548 e.v.

21 Vgl. noot 15.

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.¹

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.²

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 verwelijking van het plan noodzakelijke bouwvergunningen te verlenen, waardoor een reeds genomen onteigeningsbesluit niet voor goedkeuring in aanmerking kan komen.³

De Kroon zelf gaf in 1969⁴ 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.⁵

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.⁶

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 gerept van 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 wegens strijd met het bestemmingsplan te weigeren.⁷

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.⁸

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, getiteld 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?

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

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 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”.

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 wel 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 omstrede voorwaarde niet nodig zijn geweest.

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

De Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Opmerkelijk is dat de Afdeling eist dat het concept-uitwerkingsplan ter inzage moet zijn gelegd, waar-schijnlijk, 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?¹¹

Apeldoornse casus

Tenslotte wil ik nog kort ingaan op de meergenoemde

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 voorschands van oordeel dat de door verweerders verleende verklaringen van geen bezwaar, zelfs indien rehtens mogelijk,¹² 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.¹³

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. 8933¹

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 bewijslast² 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 handwoordenboek³ te spreken, partijen hebben de tussen hen bestaande rechten nader vastgesteld. Een prachtig voorbeeld van een vaststellingsovereenkomst.⁴ Van een dading zal inderdaad meestal geen sprake zijn. Men zie slechts de wettelijke omschrijving.⁵

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 m² in beslag genomen worden door het W.T.C. (voorzieningsgedeelte) en 63.000 m² 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 bouw aanvragen 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 voorshands 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 bouw aanvragen 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 aanleggelegenheid 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 stelen 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 voorschrift, dat bebouwing slechts mag plaats vinden overeenkomstig de bepalingen voor het bestemmingsplan zelf 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 aan 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 onverenigdig 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.