

Joze van Ad Gen. 10/10/79

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

Circ. n.
12/12

- 8 OKTOBER 1979

Nr 25

Heb ik, p.km. opgevaardigd in m
actualiseren id werk- en sluitingsdossiers

daarna uitbreiden
plan.

Beschikkende op de beroepen, ingesteld door:

a. de Heerder Ondernemers Vereniging H.O.V. te Maastricht tegen de besluiten van gedeputeerde staten van Limburg van 27 januari 1975, 1e Afdeling, nos. BD 3689 tot en met 3694 en 3703, en

b. mr. G.A.M. Depla, namens de naamloze vennootschap Edah N.V. te Helmond, tegen het besluit van gedeputeerde staten van Limburg van 27 januari 1975, 1e Afdeling, no. BD 3703, bij welke besluiten goedkeuring is verleend aan een wijziging, casu quo aanvulling van voorschriften, behorende bij een aantal bestemmingsplannen der gemeente Maastricht;

De Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, gehoord, advies van 29 juni 1979, no. 6/79.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 28 september 1979, no. 0824934 Centrale Afdeling Juridische Zaken;

Overwegende dat de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 10 en 14 december 1973, conform het voorstel van burgemeester en wethouders van 21-11 en 12-12-1973, Afdeling II, no. 19149-73S, heeft vastgesteld een herziening, casu quo aanvulling van de voorschriften, behorende bij een aantal bestemmingsplannen;

dat burgemeester en wethouders bij hun evengenoemde voorstel aan de raad van 21 november 1973 ten aanzien van de door de Heerder Ondernemers Vereniging ingediende bezwaren hebben overwogen, dat zij het opnemen van een ontheffingsmogelijkheid voor bedrijven, welke niet of bezwaarlijk in woonbuurten kunnen worden uitgeoefend, zonder meer noodzakelijk achten; dat zij

-hierbij-

hierbij bijvoorbeeld denken aan detailhandel in landbouwmachines of in bouwmaterialen zoals grind, kalk, zand, enzovoorts; dat niemand met vestiging van deze bedrijven in woonbuurten of winkelcentra gelukkig zal zijn; dat de ontheffingsbepaling het nu mogelijk maakt, dat deze bedrijven worden gevestigd, daar waar zij thuis horen, namelijk in gebieden bestemd voor "handel en industrie" c.a.; dat toekenning van een ontheffingsbevoegdheid aan hun college - bestuursrechtelijk bezien - een normale zaak is; dat het met andere woorden een algemeen aanvaard beginsel is, dat het verlenen van ontheffing, casu quo vrijstelling tot de competentie behoort van het orgaan, dat met de uitvoering is belast, in dit geval burgemeester en wethouders; dat zij gaarne toezeggen bereid te zijn in de gevallen, waarin aan de juistheid van het verlenen van ontheffing kan worden getwijfeld, het gevoelen te zullen inwinnen van de raadscommissie voor de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting; dat zij er voorts op wijzen, dat van een opsomming van bedrijven, waarvoor ontheffing kan worden verleend, alsmede van de criteria, zoals door de H.O.V. wordt gesuggereerd, is afgezien, omdat een dergelijke opsomming, mede gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, nimmer uitpuittend kan zijn; dat hierdoor voor bedrijven, ten aanzien waarvan het verlenen van een ontheffing verantwoord is en die niet in de bedoelde opsomming voorkomen, telkenmale een wijziging van het betreffende bestemmingsplan aanhangig zal moeten worden gemaakt; dat met betrekking tot de in het bezwaarschrift in herinnering gebrachte wens om te komen tot de instelling van een commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf, het volgende wordt opgemerkt; dat twee leden van hun college, daartoe uitgenodigd door de gemeenteraad, namens het gemeentebestuur op 14 juni 1973 over deze aangelegenheid een onderhoud hebben gehad met vertegenwoordigers van de Samenwerkende Ondernemers-Organisaties Groot Maastricht; dat, aangezien dit onderhoud nog niet tot concrete resultaten kon leiden, besloten werd, dat genoemde ondernemersorganisatie zich omtrent enkele punten nog nader zou documenteren en vervolgens met hen een nieuw gesprek zou entameren; dat zij gaarne bereid zijn ook deze problematiek in hun vervolgesprek te betrekken; dat zij evenwel menen, dat

-zulks-

zulks de totstandkoming van de voorliggende wijziging van de bestemmingsplannen, welke toch duidelijk het belang van de detailhandel voor ogen heeft, niet mag stagneren;

dat gedeputeerde staten bij hun evengenoemde besluiten van 27 januari 1975 aan de onderwerpelijke wijziging, casu quo aanvulling goedkeuring hebben verleend;

dat gedeputeerde staten bij hun besluiten van 27 januari 1975, nos. BD 3689 tot en met 3694 en 3703, ten aanzien van de door de Heerder Ondernemers Vereniging bij hen ingediende bezwaren hebben overwogen, dat de onderwerpelijke planwijzigingen onder meer strekken tot het voorkomen van een ongewenste ontwikkeling van detailhandelsactiviteiten op terreinen, waarop naar de huidige inzichten een dergelijke vestiging niet zou moeten kunnen plaatsvinden; dat een zodanige regeling, gezien de mogelijkheden, welke de geldende bestemmingsregeling ter zake biedt, onontbeerlijk is; dat echter niet kan worden volstaan met het opnemen van zonder meer een verbod tot vestiging van bedrijven als vorenbedoeld buiten de winkelgebieden; dat immers de aard van bepaalde detailhandelsondernemingen zich niet leent tot het onderbrengen van die bedrijven in een winkelwijk; dat aan de mogelijkheid tot het verlenen van een vrijstelling van bedoeld verbod dan ook niet is te ontkomen; dat intussen het verlenen van een zodanige vrijstelling krachtens artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening behoort tot de competentie van burgemeester en wethouders; dat de gemeenteraad derhalve - anders dan de reclamante voorstelt - een beslissing ter zake niet aan zich kan houden; dat voorts het beperken van de mogelijkheid tot het geven van vrijstelling uitsluitend ten aanzien van bouwwerken ten behoeve van de detailhandel in goederen, waarvan de verkoop wegens hun brandgevaarlijke, explosieve en/of milieuverstorende aard in woon- of winkelwijken ongewenst is - aan welke bepaling de reclamante de voorkeur geeft - als nadeel heeft, dat ten behoeve van eventueel andere niet daaronder begrepen bedrijven, waarvan de vestiging in een winkelwijk evenmin aanbeveling verdient, telkenmale tot wijziging van het plan dient te worden overgegaan, hetgeen niet het geval zal zijn bij hantering van de ruimere, door de gemeenteraad gebezigde formulering;-

lering; dat burgemeester en wethouders overigens aan de gemeenteraad hebben toegezegd, in die gevallen, waarin aan de juistheid van het verlenen van de vrijstelling zou kunnen worden getwijfeld, het advies te zullen inwinnen van de raadscommissie voor de Ruimtelijke Ordening en de Volkshuisvesting; dat naar hun gevoelen een prudente hantering van de onderwerpelijke vrijstellingsbevoegdheid dan ook gewaarborgd is; dat ten slotte de mogelijkheid om bepaalde vrijstellingen aan een voorafgaande verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten te binden in de wet is opgenomen ter bescherming van bovengemeentelijke belangen; dat het naar hun mening in het onderwerpelijke geval echter niet een zodanige aangelegenheid betreft, welke daaronder zou kunnen worden gerangschikt; dat de bezwaren van de reclamante derhalve niet voldoende grond opleveren om aan de in het geding zijnde planwijziging goedkeuring te onthouden;

dat gedeputeerde staten ten aanzien van de door mr. G.A.M. Depla, namens de vennootschap Edah N.V. te Helmond, ingediende bezwaren hebben overwogen, dat Edah N.V. destijds geen bezwaren bij de gemeenteraad naar voren heeft gebracht, terwijl het bij hun college ingediende bezwaarschrift eerst na het verstrijken van de daarvoor wettelijk voorgeschreven termijn is ingekomen; dat Edah N.V. intussen op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van de wijzigingsvoorschriften reeds zeer geruime tijd met de gemeente in onderhandeling was omtrent de vestiging van een harer bedrijven binnen het betrokken plangebied en derhalve ervan mocht uitgaan, dat zij van de voorbereiding van een wijziging van het bestemmingsplan, welke een dergelijke vestiging niet langer zou toelaten, op de hoogte zou worden gesteld; dat Edah N.V. daarvan echter eerst mededeling is gedaan op het moment, dat de termijn reeds was verstreken, waarbinnen de inmiddels door de gemeenteraad vastgestelde planwijziging ter inzage had gelegen; dat hun college in de gegeven omstandigheden termen aanwezig acht, ook deze reclamante in haar bezwaren te ontvangen; dat op het "Programma voor een woonwijk in het gebied Heer" geen beroep kan worden gedaan; dat dit immers geen bindende regeling bevatte, doch slechts een zeer globale indruk gaf van een mogelijke uitwerking van de daarin opgenomen pro-

grammapunten en als zodanig deel heeft uitgemaakt van een in de loop van het jaar 1971 gehouden experimentele inspraakprocedure; dat deze procedure bovendien heeft geleid tot de opstelling van een nieuw schetsplan, waarin het door de reclamante bedoelde terrein is opgenomen in het gebied voor handels- en administratieve doeleinden en derhalve niet meer voor wijkwinkelcentrum; dat voorts het feit, dat burmeester en wethouders hun bereidheid te kennen hebben gegeven om medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een cash- en carrybedrijf op meerbedoeld terrein, voortvloeit uit de omstandigheid, dat de tot dusverre geldende bestemmingsregeling - doordat daarin sprake is van handel zonder meer - zich niet tegen een dergelijke vestiging verzet; dat zich inmiddels echter de urgentie heeft geopenbaard tot het treffen van maatregelen om de vestiging van detailhandelsbedrijven op ongewenste plaatsen tegen te gaan; dat de raad der gemeente geen aanleiding heeft gezien om, bij het vaststellen van een regeling voor het gehele grondgebied van de gemeente, het plangebied "Het Mockveld" niet te betrekken; dat hun college van oordeel is, dat, in verband met de eerdergenoemde beperkte doelstelling van de onderwerpelijke planwijziging - mede gezien de omstandigheid dat in het plan "Het Mockveld" naast het terrein van de reclamante nog een omvangrijk complex gronden voorkomt met een vestigingsmogelijkheid als evenbedoeld - terecht geen uitzondering is gemaakt voor dit plan; dat de door de reclamante naar voren gebrachte bezwaren van formele aard niet kunnen worden gedeeld; dat namelijk de betrokken planwijziging op de daarvoor wettelijk voorgeschreven wijze tot stand is gekomen; dat voorts een onderzoek - waarnaar de reclamante verwijst - in verband met de specifieke aard van de betrokken planwijziging, niet is vereist; dat verder de door de reclamante aangehaalde vrijstellingsbevoegdheid - anders dan door haar verondersteld - niet als een bevoegdheid tot bestemmingswijziging kan worden gezien; dat in casu immers uitsluitend gebruik is gemaakt van de uit artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voortvloeiende mogelijkheid om aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven tot het verlenen van vrijstelling van de door de raad vastgestelde planwijziging, zodat hier van strijd met

-artikel-

artikel 10 van evengenoemde wet niet kan worden gesproken; dat hantering van die bevoegdheid niet tot moeilijkheden aanleiding behoeft te geven, aangezien de betrokken gronden - in tegenstelling tot hetgeen de reclamante ter zake aanvoert - niet in een woonbuurt zijn gelegen, doch aan de rand daarvan; dat naar hun mening, zoals reeds hiervoor is overwogen ten aanzien van de bezwaren van de Heerder Ondernemers Vereniging, het criterium waaraan de vrijstellingsbevoegdheid is gebonden, kan worden geaccepteerd; dat toch de gebezigde redactie bij toepassing van die bevoegdheid dwingt tot het uitgaan van toetsingsnormen, welke algemeen als zodanig worden erkend; dat het aan artikel 14 der gebruiksvoorschriften toegevoegde vijfde lid de bedoeling van de raad voldoende weergeeft; dat het inderdaad de voorkeur zou hebben verdiend indien het plan "Het Mockveld" in zijn geheel aan de nieuwe wettelijke voorschriften ter zake zou zijn aangepast, doch dat een gedeeltelijke aanpassing, zoals in dit geval heeft plaats gehad, door de wet niet wordt uitgesloten; dat de reclamante ten slotte, voor zover zij meent planschade te ondervinden als omschreven in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zich krachtens dit artikel met een verzoek om schadevergoeding kan wenden tot de gemeenteraad; dat de bezwaren van de reclamante derhalve niet voldoende grohd opleveren om aan de in het geding zijne planwijziging goedkeuring te onthouden;

dat de Heerder Ondernemers Vereniging H.O.V. in beroep aanvoert, dat zij hiermede nogmaals stelt, dat de formulering als gebruikt in de desbetreffende raadsbesluiten voor de belanghebbende burger/ondernemer geen enkele rechtszekerheid biedt, welke juist door Onze Minister bedoeld zal zijn in zijn instructies dienaangaande aan de overheden; dat zij, temeer nu allereen het inzicht groeiende is, dat juist het gebruik dat er is gemaakt van de mogelijkheid tot vestiging van detailhandelsbedrijven op zogenaamde industrieterreinen, o n d e r welke noemer ook, mede oorzaak is geweest van verpaupering van de binnensteden en dorpskernen, de indamming van deze voor Nederland funeste ontwikkeling van harte toejuicht; dat zij anderzijds meent, dat, juist nu de rehabilitatie van de binnensteden en dorpskernen op gang is gekomen, de mogelijkheden tot afremming

van deze ontwikkeling door decentrale detailhandelsvestiging tot een minimum beperkt dienen te worden, zo niet volledig geëlimineerd; dat, indien er al bedrijfsvormen denkbaar zouden zijn, die voor uitzondering in aanmerking komen, haars inziens dan wel degelijk criteria moeten zijn aan te geven op grond waarvan een te maken uitzondering gemotiveerd kan worden; dat, wanneer zij bijvoorbeeld met name neemt de plannen van Edah N.V. in het bestemmingsplan "Mockveld" (zie besluit van gedeputeerde staten van Limburg van 27 januari 1975, 1e Afdeling no. BD 3703) tot vestiging van een cash- en carry bedrijf in dit gebied, met de thans in het betreffende raadsbesluit gebruikte formulering een uitzondering zou kunnen worden gemaakt ten gevolge van het ontbreken van duidelijke criteria hiervoor, zulks in tegenstelling tot de feitelijke bedoeling van de wijziging op de gebruiksvoorschriften; dat in het kader van de ontwikkeling van het gebied "Heer-Zuid" (gebieden A, B en C) er het laatste jaar intensief overleg in een wederzijds goede verstandhouding tussen de betreffende diensten van de gemeente Maastricht en haar vereniging is gevoerd, ten einde het in gebied A bedoelde wijkwinkelcentrum tot een optimaal haalbare zaak te maken in het belang van de aldaar reeds lang gevestigde vele tientallen detailhandelsbedrijven, in het belang van hen die zich aldaar zullen gaan vestigen en voorts in het belang van een goede en juiste ruimtelijke ontwikkeling van de kern van de voormalige gemeente Heer; dat het naar haar mening een onaanvaardbare verspilling van kapitaal en energie zou zijn, indien de thans aanwezige en reeds ver uitgewerkte opzet hiertoe uit zijn verband zou worden gerukt en onhaalbaar zou worden gemaakt door een allesoverheersende vestiging buiten dit gebied; dat zij derhalve verzoekt haar standpunt te willen delen wat betreft de formulering in dezen in de onderwerpelijke raadsbesluiten;

dat mr. G.A.M. Depla, namens de naamloze vennootschap Edah N.V., in beroep aanvoert, dat gedeputeerde staten Edah, ofschoon zij zich niet met bezwaren tegen het ontwerp-plan had gewend tot de gemeenteraad en evenmin de bij artikel 27 der Wet op de Ruimtelijke Ordening voorgeschreven termijn voor het indienen van bezwaren bij gedeputeerde staten in acht had genomen,

-toch-

toch ontvankelijk hebben geacht in haar rechtstreeks en met overschrijding van de in artikel 27 der Wet op de Ruimtelijke Ordening voorgeschreven termijn bij gedeputeerde staten ingediende bezwaren; dat zij dit hebben gedaan, omdat de gemeente niet had mogen nalaten om Edah, die met haar in onderhandeling was over bebouwing van een binnen het plangebied gelegen perceel met een gebouw ten dienste van een detailhandelsvestiging, nadat burgemeester en wethouders schriftelijk hadden medegedeeld in beginsel tegen een Edah-vestiging ter plaatse geen bezwaar te hebben, op de hoogte te stellen van de tervisielegging van het ontwerp van het wijzigingsvoorstel en haar niet eerst had mogen inlichten, toen ook de officiële termijn voor het indienen van bezwaren bij gedeputeerde staten tegen het door de gemeenteraad vastgestelde plan was verstreken; dat hij in verband hiermee in het bijzonder verwijst naar hetgeen Edah heeft gesteld in haar tot gedeputeerde staten gerichte bezwaarschrift; dat ook uit anderen hoofde de in Helmond gevestigde Edah niet van de tervisielegging van het ontwerp en van het raadsbesluit tot vaststelling van de wijziging kennis had genomen; dat uit deze - voor de handelwijze van burgemeester en wethouders van Maastricht ten opzichte van Edah zeer mild geformuleerde - vaststelling, die impliceert, dat Edah ten minste mocht vertrouwen, dat wanneer van de kant van de gemeente iets zou worden ondernomen, dat aan de door burgemeester en wethouders in beginsel uitgesproken bereidheid tot medewerking aan een Edah-vestiging ter plaatse afbreuk zou doen, zij door de gemeente zou worden gewaarschuwd, tevens volgt, dat Edah in haar beroep op Ons tegen het goedkeuringsbesluit ontvankelijk is, gegeven de jurisprudentie; dat weliswaar op de gemeentelijke overheden in het algemeen niet de plicht rust om belanghebbenden behalve via de officieel voorgeschreven publikaties ook op andere wijze te waarschuwen, maar dat een concrete situatie - bijvoorbeeld een onderhandelings situatie - met zich kan brengen, dat de gemeentelijke overheid een fatsoensplicht zou schenden door haar onderhandelingspartner niet te waarschuwen voor een voor het onderwerp der onderhandelingen beslissende wijziging in de situatie; dat ook verwezen zij naar Ons besluit van 28 december 1973,

no. 10, inzake Roermond (Bouwrecht 1974, pagina 397); dat van de verste strekking het vierde tot gedeputeerde staten gerichte bezwaar van Edah was, welk bezwaar gedeputeerde staten met een korte overweging hebben verworpen; dat het onderwerpelijke besluit tot wijziging, casu quo aanvulling van de van het bestemmingsplan "Het Mockveld" deulitmakende voorschriften, dat op de Wet op de Ruimtelijke Ordening is gebaseerd, slechts kan worden gezien als een herzieningsbesluit als bedoeld in artikel 33 van deze wet; dat het in de praktijk meermalen voorkomt, dat op een onder vigeur van de Woningwet 1901 tot stand gekomen uitbreidingsplan zonder dat de in artikel 10, derde lid, van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting voorgeschreven aanpassing heeft plaatsgevonden, met toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebruiksregels als bedoeld in artikel 10 van die wet worden geënt, dan wel bestaande bebouwingsvoorschriften worden gewijzigd; dat deze handelwijze echter als in strijd met de wet moet worden beschouwd; dat de herzieningsbepaling van artikel 33 der Wet op de Ruimtelijke Ordening uitsluitend op bestemmingsplannen ziet, die reeds met toepassing van deze wet tot stand zijn gebracht, respectievelijk op onder vigeur van de Woningwet 1901 tot stand gebrachte uitbreidingsplannen, die met toepassing van artikel 10, derde lid, der Overgangswet met de Wet op de Ruimtelijke Ordening in overeenstemming zijn gebracht; dat de door de raad der gemeente Maastricht toegepaste methode in het bijzonder in strijd met de strekking van artikel 10, derde lid, der Overgangswet is, dat geen tussentijds "lapwerk" toestaat; dat dit ook de opvatting van de Hoge Raad is blijkens het arrest van 29 maart 1974, N.J. 1974/344 (Opspuiting Zaandammer Polder); dat de Hoge Raad daarin artikel 352 M.B.V. kwalificeert als een overgangsregeling voor de duur, dat een bestemmingsplan (uitbreidingsplan ex Woningwet 1901) nog niet is aangepast aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening en voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond dus nog niet in het plan zelf kunnen worden opgenomen; dat het er mitsdien toe dient - aldus de Hoge Raad - om, zolang dergelijke voorschriften nog niet als onderdeel van het bestemmingsplan kunnen worden gegeven, bepaalde vormen van gebruik te weren; dat hetgeen in dit verband, dat wil zeggen in

-verband-

verband met de mogelijkheid van het "enten" van nieuwe voorschriften op een oud plan, voor voorschriften omtrent het gebruik van gronden anders dan door bebouwing geldt, gelijkelijk moet gelden voor gebruiksvoorschriften, die uitsluitend op het bouwen betrekking hebben; dat artikel 10 der Wet op de Ruimtelijke Ordening immers de voorschriften omtrent alle soorten grondgebruik wat de wijze van totstandkomen betreft op één lijn zet; dat in het midden kan blijven, of al dan niet met Ons besluit van 29 juli 1972, AB 1973/20, moet worden aangenomen, dat de interpretatie, die de Hoge Raad van een wettelijk voorschrift geeft, tevens beslissend dient te zijn voor het oordeel van Ons omtrent dezelfde rechtsvraag; dat Edah echter meent, dat het in ieder geval ter voorkoming van eindeloze verwarring en grote rechtsonzekerheid op zijn minst een eis van doelmatigheid is, dat wordt vermeden, dat Wij in beroep goedkeuring hechten aan voorschriften, die de Hoge Raad, indien het college zou worden geroepen om over de rechtsgeldigheid van de betreffende voorschriften uitspraak te doen, waarschijnlijk in strijd met de wet zal achten en dus als onverbindend zal kwalificeren; dat aan het eerste door Edah tot gedeputeerde staten gericht bezwaar door gedeputeerde staten stilzwijgend voorbij is gegaan; dat dit bezwaar de hoogst onzorgvuldige wijze betreft, waarop het onderwerpelijke raadsbesluit tot stand is gekomen, waardoor onder meer het debat in de gemeenteraad gevoerd is van uit een onjuist perspectief en waardoor uiteindelijk een resultaat is tot stand gekomen, dat redelijkerwijze door niemand kan zijn gewild; dat aan het bezwaar omtrent onzorgvuldige besluitvorming te dezen zelfs niet zou kunnen afdoen, als het overheidsorgaan, dat over het al dan niet goedkeuren moet beslissen, het resultaat, waartoe de raad is gekomen, op zich aanvaardbaar zou achten; dat allen, wier belangen bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan de orde zijn, erop moeten kunnen rekenen, dat de reeds door de gemeenteraad genomen beslissing na een zorgvuldige voorbereiding en wel overwogen tot stand is gekomen; dat weliswaar het resultaat van het raadsbesluit aan hogere goedkeuring is onderworpen, maar dat de goedkeurende instanties daarbij bepaalde beperkingen in acht hebben te nemen en niet

op de stoel van het gemeentebestuur mogen gaan zitten door zich af te vragen, of, wanneer zij in plaats van het gemeentebestuur geroepen zouden zijn geweest om over de vaststelling of herziening van het plan te beslissen, zij tot precies dezelfde beslissing zouden zijn gekomen, al zijn die beperkingen nu ook weer niet zo groot, dat slechts marginale toetsing van het resultaat zou zijn toegestaan; dat degenen, wier belangen bij de vaststelling van een plan zouden zijn betrokken er dus - ondanks het toezicht van hogere organen op het resultaat, waartoe de gemeenteraad is gekomen - ten zeerste belang bij hebben, dat de besluitvorming in de gemeenteraad met de nodige zorgvuldigheid plaatsvindt, zodat zij er in de goedkeuringsprocedure een zelfstandige grief van kunnen maken, dat de besluitvorming in de gemeenteraad niet met de nodige zorgvuldigheid gepaard is gegaan; dat gedeputeerde staten de in hun besluit voorkomende overweging, dat de onderwerpelijke planwijziging slechts een beperkte doelstelling heeft, mogelijk mede bedoeld hebben als antwoord op het desbetreffende bezwaar van Edah, waarin mede was betrokken de kwestie van het door het Besluit op de Ruimtelijke Ordening voorgeschreven vooroverleg, enzovoorts; dat hier inderdaad een doelstelling aan de orde was, die in formulering beperkt was; dat materieel echter bij deze planwijziging grote belangen op het spel stonden, zoals Edah heeft ondervonden; dat daarom niet valt in te zien, dat in casu aan de wijze van voorbereiding (waaronder mede begrepen het - ook in het belang der belanghebbenden - voorgeschreven vooroverleg, enzovoorts) en aan de wijze van het tot stand komen van het besluit minder eisen van zorgvuldigheid mochten worden gesteld dan normaal bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan in acht dienen te worden genomen; dat Edah met name onbegrijpelijk acht, dat ook gedeputeerde staten de mening schijnen te zijn toegedaan, dat de beleidsvraag te dezen zich hierop toespitste, of al dan niet voor Edah een uitzondering diende te worden gemaakt op de algemene regel, dat in industriële bestemmingen detailhandelsvestigingen dienden te worden geweerd (dit is natuurlijk helemaal geen vraag, want het antwoord kan per definitie niet anders luiden dan: nee) en dat achterwege mocht blijven een zorgvuldig onder-

zoek naar de vraag, of - alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen - al dan niet juist ter plaatse een detailhandelsvestiging ontoelaatbaar was; dat met name gedeputeerde staten daarbij hebben miskend, dat ingevolge artikel 10 der Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de vraag, welke gebruiksvoorschriften (inclusief bebouwingsvoorschriften) dienen te worden vastgesteld, prealabel is, welke bestemming met afweging van alle belangen voor bepaalde gronden naar de huidige omstandigheden de meest juiste is en dat de wet geen uitzondering maakt en aan de gemeenteraad toestaat om minder zorgvuldig en "globaal" te werk te gaan, indien aan de orde is een reeks - materieel alleszins ingrijpende - planwijzigingen, die geschieden van uit een centraal thema; dat de onderwerpelijke zaak een duidelijke illustratie is van hoe gevaarlijk het is om bij planwijzigingen één bepaalde gedachte overheersend te doen zijn en daaraan zelfs een vrijwel volledig automatisme te verlenen; dat de eis van zorgvuldige voorbereiding volgens de normale regels zich dan juist sterker stelt in plaats van zwakker; dat gedeputeerde staten in hun beslissing een vertekend beeld geven van het belangrijkste materiële bezwaar van Edah; dat dit bezwaar inhoudt, dat de onderwerpelijke wijziging op grond van de voorgeschiedenis een volstrekt onredelijke benadering van Edah tot gevolg heeft; dat - als Edah de gedachtengang van gedeputeerde staten in dit verband goed begrijpt - die erop neerkomt, dat de door burgemeester en wethouders toegezegde bereidheid om onder bepaalde voorwaarden medewerking te verlenen aan een Edah-vestiging ter plaatse slechts diende te worden uitgelegd als een mededeling, dat het toenmaals geldende bestemmingsplan zich niet tegen een zodanige vestiging verzette en voorts, dat als Edah vindt, dat zij door de planwijziging is benadeeld - hetgeen gedeputeerde staten blijkbaar nog maar de vraag vinden - zij in artikel 49 der Wet op de Ruimtelijke Ordening troost dient te zoeken; dat het eerste er niet met zoveel woorden staat; dat de overweging anders opgevat echter onbegrijpelijk zou zijn als (onderdeel van) een weerlegging van het bezwaar van Edah; dat er letterlijk slechts staat, dat de door burgemeester en wethouders uitgesproken bereidverklaring voortvloeit uit de omstandigheid, dat het geldende plan zich niet tegen een Edah-vestiging verzette; dat

-echter-

echter niet relevant is op grond van welke motieven burgemeester en wethouders hun toezegging deden; dat de vraag waar het om gaat is, welke verwachtingen zij daarmee redelijkerwijze bij Edah moesten wekken en wat Edah op grond van die opgewekte verwachtingen vervolgens heeft gedaan; dat het geen twijfel lijdt, dat noch burgemeester en wethouders zelf, noch Edah de door burgemeester en wethouders neergeschreven bereidverklaring ooit hebben opgevat als een feitelijke mededeling, dat het oprichten van een Edah-vestiging ter plaatse ingevolge het toenmaals geldende bestemmingsplan zou moeten worden toegestaan, maar dat zij door burgemeester en wethouders was bedoeld en door Edah was opgevat als een toezegging door burgemeester en wethouders (in beginsel) van medewerking (en a fortiori van een nalaten van contraire handelwijze), waardoor Edah, na aankoop van het bewuste terrein met opstallen van De Nijverheid (mits zij uiteraard met een zekere voortvarendheid te werk zou gaan) ter plaatse een Edah-vestiging zou kunnen oprichten, behoudens, dat die niet groter zou mogen zijn dan 3.000 m², en onder het voorbehoud, dat voor het concrete bouwplan (waartoe Edah voorstellen zou moeten indienen) nadere goedkeuring van onder andere gedeputeerde staten zou worden verkregen; dat dit in de eerste plaats volgt uit de tekst van de twee verklaringen, welke als bijlage zijn gevoegd bij het bezwaarschrift, gericht aan gedeputeerde staten, in de tweede plaats uit het doel, waartoe zij werden uitgegeven, namelijk om Edah te bewegen tot een door burgemeester en wethouders van Maas-tricht met het oog op de belangen van de gemeente nagestreefd wegekopen tegen een hoog bedrag van de eigendommen van De Nijverheid, waaromtrent zelfs de onteigening was overwogen en in de derde plaats uit de door wethouder Roovers in de raadsvergadering, waarin over de vaststelling van het wijzigingsbesluit werd beslist, namens burgemeester en wethouders met klem bepleite morele plicht van de gemeente om alsnog de toegezegde medewerking te verlenen en derhalve niet tot een zodanige planwijziging over te gaan, dat Edah haar bouwplan niet zou kunnen realiseren; dat het op zich juist is, dat - staatsrechtelijk - de gemeenteraad in zijn besluitvorming strikt genomen niet gebonden kan worden door een vooraf zijdens burgemeester en wethouders tegenover iemand gedane

-toezegging;-

toezegging; dat dit echter niet wegneemt, dat dergelijke toezeggingen wel bijzonder zwaar behoren te wegen op de besluitvorming door de gemeenteraad, die het college van burgemeester en wethouders (met uitzondering van de burgemeester) heeft gekozen en daarin zijn vertrouwen heeft gesteld om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, waaronder valt het maken van afspraken als hier aan de orde zijn; dat dit heel in het bijzonder klemt, nu het niet slechts betrof een - eenzijdige - toezegging van burgemeester en wethouders, maar nu bovendien Edah op grond van die toezegging de prestatie had verricht, die burgemeester en wethouders wensten dat in het belang van de gemeente zou worden verricht; dat Edah door het raadsbesluit enerzijds wordt beroofd van hetgeen, waarop zij als contraprestatie zijdens de gemeente tegenover de door haar verrichte aankoop meende te mogen rekenen, maar anderzijds het door de gemeente - als consequentie van die toezegging - verkregen voordeel behouden blijft; dat de aankoop immers niet meer ongedaan is te maken; dat men zich daarbij bovendien realiseert, dat er in de toenmalige omstandigheden voor Edah geen enkele aanleiding bestond om niet met een toezegging van burgemeester en wethouders genoegen te nemen, maar om een uitspraak van de gemeenteraad te verlangen, die dan zou hebben moeten bestaan in een toezegging om het geldende plan niet te zullen wijzigen; dat het naar de mening van de appellante in een dergelijke situatie alleen dan aanvaardbaar geweest zou zijn, dat de gemeenteraad de door burgemeester en wethouders gedane toezegging niet zou hebben gehonoreerd, indien zeer zwaar wegende stedenbouwkundige belangen zich alsnog tegen een realisering van het bouwplan van Edah zouden hebben verzet; dat niet van belang is, of in het algemeen de urgentie was gebleken om ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden van detailhandelsbedrijven verdergaande beperkingen in de geldende bestemmingsplannen op te nemen; dat daarvan echter noch uit de beslissing van de gemeenteraad, noch uit die van gedeputeerde staten iets is gebleken; dat gedeputeerde staten als enige overweging in dit verband geven, dat de gemeenteraad geen aanleiding heeft gezien om bij het vaststellen van een regeling voor het gehele gemeentelijke grondgebied "Het Mockveld" niet te betrekken en-wat voor Edah, die nu

-eenmaal-

eenmaal dit terrein en geen ander terrein heeft gekocht, al heel weinig baat kan brengen - dat in het plan "Het Mockveld" op een omvangrijk complex gronden wel de vestiging van detailhandel is toegelaten; dat, zoals in het slot van het aan gedeputeerde staten gerichte bezwaarschrift is uiteengezet, het raadsbesluit slechts is ingegeven door het motief, dat men - uit een oogpunt van bescherming van de middenstand van Heer tegen concurrentie door het groot winkelbedrijf - ter plaatse en in de omgeving (dus ook op het door gedeputeerde staten genoemde "omvangrijke complex") in het geheel geen Edah-vestiging wenste; dat dit uiteraard niet kan gelden als een zwaarwegende omstandigheid als hiervoor bedoeld; dat de verwijzing door gedeputeerde staten naar artikel 49 der Wet op de Ruimtelijke Ordening om meerdere redenen niet opgaat; dat de mogelijkheden, die dit artikel bieden, vooreerst beperkt zijn, zoals Onze jurisprudentie te dezen heeft geleerd; dat bij de onderwerpelijke zaak bijvoorbeeld niet slechts de planwijziging op zich een rol speelt, maar daarnaast de toezegging van burgemeester en wethouders, op grond waarvan Edah tot het onvoorwaardelijk maken van de transactie heeft besloten; dat uit Onze jurisprudentie ten slotte blijkt, dat de aanwezigheid van artikel 49 der Wet op de Ruimtelijke Ordening niet de primaire plicht opheft van de gemeenteraad om opgewekte verwachtingen in het algemeen "in natura" te honoreren; dat mogelijk op de uiteindelijke beslissing van invloed zou kunnen zijn een eventueel aanbod van de gemeente om de eigendom van Edah op onteigeningsbasis (uitgaande van de hypothese, dat het wel toegestaan zou zijn om ter plaatse een detailhandelsvestiging op te richten) aan te kopen; dat enige bereidheid daartoe van de kant van de gemeente tot dusverre echter niet is gebleken; dat wel nog onderhandelingen tussen Edah en de gemeente zijn gevoerd, maar dat die niet tot enig resultaat hebben geleid; dat, ofschoon Edah daardoor niet rechtstreeks in haar belangen werd getroffen, zij als bezwaar in haar tot gedeputeerde staten gerichte bezwaarschrift de in het raadsbesluit opgenomen vrijstellingsbevoegdheid kritiseert; dat zij dit in hoofdzaak heeft gedaan om de geringe zorgvuldigheid te adstrueren, waarmee bij deze planwijziging te werk is gegaan; dat Edah meent in dit verband te kunnen volstaan met de opmerking, dat hetgeen gedeputeerde staten ter

-weerlegging-

weerlegging van het betreffende bezwaar hebben aangevoerd, haar niet juist voorkomt;

Overwegende ten aanzien van de ontvankelijkheid:

dat gedeputeerde staten bij ambtsbericht en ter openbare vergadering van de Afdeling, voornoemd, hebben aangevoerd, dat naar het oordeel van dit college zowel de Heerder Ondernemers Vereniging H.O.V. als Edah N.V. niet-ontvankelijk zijn in hun beroep;

dat gedeputeerde staten daartoe hebben gesteld, dat de motiveringen van de beroepschriften eerst geruime tijd na het verstrijken van de in artikel 29, eerste lid, juncto artikel 28, zesde lid, der Wet op de Ruimtelijke Ordening genoemde beroepstermijn zijn verzonden;

dat evenwel vaststaat, dat de beroepschriften tijdig zijn verzonden;

dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen eisen zijn gesteld met betrekking tot de motivering van het beroep;

dat destijds een zodanige verplichting evenmin aan andere wettelijke bepalingen kon worden ontleend;

dat dan ook aan het alsnog verzenden van een motivering van de beroepen na het verstrijken van evengenoemde beroepstermijn geen gevolgen kunnen worden toegekend met betrekking tot de ontvankelijkheid van de beroepen als zodanig;

dat de appellanten derhalve in hun beroep op Ons kunnen worden ontvangen;

Overwegende ten aanzien van de hoofdzaak:

dat Edah N.V. zich primair tegen het besluit van gedeputeerde staten van Limburg keert, omdat naar haar mening het daarbij beoordeelde raadsbesluit inzake de aanvulling van de bebouwingsvoorschriften bij het geldende uitbreidingsplan "Het Mockveld" niet verbindend kan zijn;

dat het onderwerpelijke uitbreidingsplan ingevolge het bepaalde in artikel 10, eerste lid, van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting thans geacht wordt een bestemmingsplan in de zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te zijn met behoud van het rechtsgevolg, dat dit plan bij de inwerkingtreding van de eerstvermelde wet op 1 augustus 1965 bezat;

dat blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van vorengenoemde overgangswet de redactie van artikel 10, eerste lid, dier wet rechtstreeks tot gevolg heeft, dat alle bestaande planologische maatregelen na het in werking treden van de overgangswet met een bestemmingsplan als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn gelijkgesteld;

dat uit een en ander volgt, dat voor het in dit plan begrepen gebied niet alleen een rechtsgeldig bestemmingsplan van kracht is, maar ook op dat plan alle in de Wet op de Ruimtelijke Ordening vervatte bepalingen ter zake van herziening van bestemmingsplannen van toepassing zijn;

dat dan ook Onzes inziens een herziening van het onderwerpelijke plan dient plaats te vinden overeenkomstig hetgeen dien-aangaande in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is voorgeschreven;

dat het, onverminderd het bepaalde in artikel 10, derde lid, van evengenoemde overgangswet, de gemeenteraad vrijstaat op grond van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de in die wet neergelegde totstandkomingsprocedure het onderwerpelijke plan aan te vullen met andere voorschriften, welke onder meer het gebruik van grond en opstallen betreffen;

dat uit het vorenstaande voortvloeit, dat gedeputeerde staten bij hun bestreden besluit van 27 januari 1975 het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 14 december 1973 terecht hebben beschouwd en behandeld als een herziening van de voorschriften van een bestemmingsplan in de zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;

dat dit deel van het beroep dan ook ongegrond moet worden geacht en niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit;

dat de appellante voorts in beroep aanvoert, dat het gemeentebestuur de onderwerpelijke planwijziging van het bestemmingsplan "Het Mockveld" in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur heeft vastgesteld, aangezien het ten aanzien van de appellante de verwachting heeft gewekt, dat de appellante op haar terrein aan de Nijverheidsweg een cash and carry bedrijf zou mogen vestigen;

dat uit de stukken blijkt, dat burgemeester en wethouders in 1971 desgevraagd schriftelijk te kennen hebben gegeven, dat

dat ook aan de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de totstandkoming van een zodanig besluit gestelde vereisten is voldaan;

dat dit onderdeel van het beroep derhalve eveneens ongegrond is;

dat met deze planwijziging wordt beoogd verspreiding van het winkelbestand in Heer tegen te gaan;

dat daarnaast wordt gestreefd naar nieuwe winkelvestigingen zoveel mogelijk in de nabijheid van het reeds aanwezige winkelareaal;

dat dit streven Ons niet onjuist voorkomt;

dat uit de ambtsberichten, mede gebaseerd op een ter zake uitgebracht rapport van het C.I.M.K., blijkt, dat de aan de Nijverheidsweg gelegen gronden van de appellante zodanig zijn gelegen ten opzichte van de bestaande winkelkern van Heer, dat een detailhandelsvestiging aldaar niet in overeenstemming is te achten met het streven naar een concentratie van het winkelbestand;

dat in meergenoemde vergadering is gebleken, dat inmiddels de Stichting Winkelcentrum Heer tot stand is gekomen, welke zich ten doel stelt de stichting van een wijkwinkelcentrum in Heer;

dat eveneens bij gelegenheid van evengemelde vergadering is gebleken, dat deze stichting de toelating van een Edah-supermarkt ter grootte van circa 1.500 m² in dit centrum zal bevorderen;

dat voorts ter openbare vergadering van de zijde van het gemeentebestuur is verklaard, dat de gemeente in beginsel bereid is tot overname van de grond van Edah N.V., gelegen binnen het bestemmingsplan "Het Mockveld";

dat bij afweging van de betrokken belangen in dit geval het belang dat wordt gediend met de realisering van de gestelde planologische doeleinden moet prevaleren boven het particuliere belang van de appellante bij de vestiging van een detailhandel op haar grond;

dat derhalve het bestreden besluit in zoverre in stand dient te blijven;

dat ten slotte zowel door Edah N.V. als door de Heerder Ondernemers Vereniging H.O.V. bezwaren zijn aangevoerd met be-

-trekking-

trekking tot de in de voorschriften, behorende bij het bestemmingsplan "Het Mockveld", opgenomen bevoegdheid van burgemeester en wethouders vrijstelling te verlenen van de voorschriften, welke de vestiging van een detailhandelsbedrijf op voor "industrie" en/of "groothandel" bestemde terreinen verhinderen;

dat door de Heerder Ondernemingsvereniging H.O.V. gelijklopende bezwaren zijn aangevoerd met betrekking tot de bestemmingsplannen "Uitbreidingsplan in hoofdzaak", "Industriegebied Bosscherveld", "Zuidelijk deel van Wijckerpoort en Oostermaas", "Limmel", "St. Hubertusparochie" en "Rijksweg 75";

dat met een vrijstellingsmogelijkheid door burgemeester en wethouders van een regeling, die ertoe strekt een ongewenste vestiging van detailhandelsbedrijven te voorkomen, in beginsel kan worden ingestemd;

dat evenwel de evengenoemde vrijstellingsmogelijkheid, zoals deze is opgenomen in de onderwerpelijke bestemmingsplannen, onvoldoende is gebonden aan objectieve regelen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, der Wet op de Ruimtelijke Ordening;

dat derhalve aan deze onderdelen van de desbetreffende bestemmingsplannen alsnog goedkeuring onthouden dient te worden;

dat het beroep van de Heerder Ondernemers Vereniging H.O.V. gegrond is, evenals dit onderdeel van het beroep van Edah N.V.;

Overwegende ambtshalve:

dat ook de vrijstellingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders met betrekking tot de bepalingen betreffende het gebruik van gronden anders dan voor bebouwing en ten aanzien van het gebruik van opstallen, zoals deze is vervat in de bestemmingsplannen

"Uitbreidingsplan in hoofdzaak",
"Industriegebied Bosscherveld",
"Zuidelijk deel van Wijckerpoort en Oostermaas",
"Limmel",
"St. Hubertusparochie",
"Rijksweg 75" en

"Het Mockveld"

onvoldoende gebonden is aan objectieve regelen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, der Wet op de Ruimtelijke Ordening;

dat in verband met het vorenstaande de bestreden besluiten niet geheel kunnen worden gehandhaafd;

Gezien de Wet op de Ruimtelijke Ordening;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

met vernietiging in zoverre van de besluiten van gedeputeerde staten van Limburg van 27 januari 1975, 1e Afdeling, no. BD 3689 tot en met 3694 en 3703, alsnog goedkeuring te onthouden aan de door de raad der gemeente Maastricht op 10 en 14 december 1973, vastgestelde wijzigingen casu quo aanvullingen van de voorschriften, behorende bij de bestemmingsplannen

"Uitbreidingsplan in hoofdzaak",

"Industriegebied Bosscherveld",

"Zuidelijk deel van Wijckerpoort en Oostermaas",

"Limmel",

"St. Hubertusparochie",

"Rijksweg 75" en

"Het Mockveld"

voor wat betreft:

- I. a) *verwacht* de wijziging van het uitbreidingsplan in hoofdzaak 1934 onder I, de zinsnede: "Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen voor bouwwerken ten behoeve van detailhandel, welke niet of bezwaarlijk in woonbuurten kan worden uitgeoefend" en onder II, lid A, sub 4 en 5;
- b) *verwacht* de bebouwingsvoorschriften, behorende bij het bestemmingsplan "Industriegebied Bosscherveld" onder I, artikel 1, derde lid, de zinsnede: "Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen voor bouwwerken ten behoeve van detailhandel, welke niet of bezwaarlijk in woonbuurten kan worden uitgeoefend" en onder III, artikel 7, vijfde en zesde lid;
- c) *verwacht* de gebruiksvoorschriften, behorende bij het bestemmingsplan "Zuidelijke deel van Wijckerpoort en Oostermaas", onder II, de tweede alinea, onder III en onder IV, vijfde lid;
- d) *verwacht* de bebouwingsvoorschriften, behorende bij het bestemmings-

-plan-

plan "St. Hubertusparochie", onder I, sub 4, derde alinea, onder II, sub 5 en 6;

verwakt e. de bebouwingsvoorschriften behorende bij het bestemmingsplan "Limmel", onder I, sub 6, derde alinea, onder IV, sub 5 en 6;

verwakt f. de bebouwingsvoorschriften, behorende bij het bestemmingsplan "Rijksweg 75", onder I, sub 6, derde alinea, onder II, sub 5 en 6;

verwakt g. de bebouwingsvoorschriften, behorende bij het bestemmingsplan "Het Mockveld", onder I, artikel 1, sub 5, derde alinea, onder II, sub 5a en 5b;

II. het beroep van Edah N.V. voor het overige ongegrond te verklaren.

Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is belast met de uitvoering van dit besluit.

Soestdijk, 8 oktober 1979

w.g. JULIANA

DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING
EN RUIMTELIJKE ORDENING,

w.g. Beelaerts van Blokland

Overeenkomstig het oorspronkelijke,
De Chef Kabinetszaken,

